

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Neiva, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

| | | |
|----------------------------|----------|---|
| Ref. Expediente | : | 41 001 23 33 000-2020-00080-00 |
| Entidad | : | MUNICIPIO DE PITALITO HUILA |
| Acto administrativo | : | DECRETO 144 DEL 23 DE MARZO 2020 |
| Asunto | : | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| Acta | : | |

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila a emitir sentencia de única instancia dentro del proceso de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 144 del 23 marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Pitalito – Huila, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República en virtud de la emergencia sanitaria derivada de la propagación del virus denominado COVID – 19 profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30)

días calendario, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Igualmente, con el fin de contener los efectos de la pandemia el Gobierno Nacional profirió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 "[p]or 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", lo anterior con el fin de que las primeras autoridades dispongan de las rentas del municipio para redistribuirlas y así poder realizar las respectivas contrataciones o planes que ayuden a mitigar la propagación del virus.

Dentro del referido marco temporal del estado de excepción, el alcalde del municipio de Pitalito, Huila, profirió el Decreto No. 144 del 23 de marzo de 2020 "[p]or medio del cual se crea un artículo, se hace una reducción y adición al presupuesto de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos y apropiaciones de la actual vigencia fiscal y se realiza un contracrédito".

El anterior acto administrativo resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: REDUCIR en el Presupuesto de Rentas, Ingresos y Recursos de Capital de la actual vigencia 2020, del Fondo Local de Salud y Fondo Educativo la suma de Cuatrocientos Millones de pesos (\$400.000.000,00) así:

| | | |
|-----------------|--|------------------|
| 1 | Ingresos Totales | (400.000.000,00) |
| 11 | Ingresos Corrientes | (400.000.000,00) |
| 1102 | No tributarios | (400.000.000,00) |
| 110206 | Transferencias y fondos | (400.000.000,00) |
| 11020602 | Transferencias y fondos espaciales | (400.000.000,00) |
| 110206025 | Ingresos de fondos y cuentas especiales | (400.000.000,00) |
| 1102060251 | Fondo local de salud | (300.000.000,00) |
| 110206025105 | Otros gastos de inversión en el sector salud | (300.000.000,00) |
| 1102060251052 | ETESA | (300.000.000,00) |
| 71202 | RB ETESA | (300.000.000,00) |
| 1102060252 | Fondo educativo municipal | (100.000.000,00) |
| 110101 | Libre asignación de impuestos | (100.000.000,00) |
| Gran total..... | | (400.000.000,00) |

ARTÍCULO SEGUNDO: Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, REDUCIR en el presupuesto de Gastos de la actual vigencia 2020, del Fondo Local de Salud y Fondo Educativo la suma de Cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000,00) así:

| | | |
|-----------------|---|------------------|
| 2 | Total gastos de funcionamiento deuda e inversión | (400.000.000,00) |
| 23 | Total de inversión | (400.000.000,00) |
| 2304 | Total de fondos | (400.000.000,00) |
| 23041 | Fondo local de salud | (300.000.000,00) |
| 2304105 | Otros gastos de inversión en el sector salud | (300.000.000,00) |
| 71202 | R.B. ETESA | (300.000.000,00) |
| 23042 | Fondo educativo municipal | (100.000.000,00) |
| 230422 | Inversión fondo educación | (100.000.000,00) |
| 23042201 | Programa de cobertura | (100.000.000,00) |
| 2304220108 | Otros proyectos para cobertura | (100.000.000,00) |
| 230422010803 | Transferencias | (100.000.000,00) |
| 23042201080302 | Estímulos a mejores Bachilleres | (100.000.000,00) |
| Gran Total..... | | (400.000.000,00) |

ARTICULO TERCERO: ADICIONAR en el presupuesto de Rentas, Ingresos y Recursos de capital de la actual vigencia 2020, la suma de Cuatrocientos millones de pesos (400.000.000,00) así:

| | | |
|-----------------|---|------------------|
| 1 | Ingresos Totales | (400.000.000,00) |
| 11 | Ingresos corrientes | (100.000.000,00) |
| 1101 | Tributarios | (100.000.000,00) |
| 110102 | Impuestos de industria y comercio | (100.000.000,00) |
| 11010201 | Impuesto de industria y comercio vigencia actual | (100.000.000,00) |
| 110101 | Libre asignación de impuestos | (100.000.000,00) |
| 13 | Ingreso de capital | (300.000.000,00) |
| 1307 | Ingresos de capital | (300.000.000,00) |
| 130701 | Salvos de caja y bancos | (300.000.000,00) |
| 13070101 | Superavit recursos propios | (300.000.000,00) |
| 71202 | RB ETESA | (300.000.000,00) |
| Gran total..... | | (400.000.000,00) |

ARTÍCULO CUARTO: Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ADICIONAR en el presupuestos de Gastos de la actual vigencia 2020, del Fondo Local de Salud y Fondo Educativo la suma de de Cuatrocientos millones de pesos (400.000.000,00) así:

| | | |
|------------|---|------------------|
| 2 | Total gastos de funcionamiento deuda e inversión | (400.000.000,00) |
| 23 | Total inversión | (400.000.000,00) |
| 2303 | Inversión social | (400.000.000,00) |
| 230303 | SGP Propósito general | (400.000.000,00) |
| 23030303 | Otros sectores | (400.000.000,00) |
| 2303030314 | Atención a calamidad pública por Covid – 19 | (400.000.000,00) |

| | | |
|---------|-------------------------------|------------------|
| 1100101 | Libre asignación de impuestos | (100.000.000,00) |
| 71202 | RB ETESA | (300.000.000,00) |

Gran total.....(400.000.000,00)

ARTÍCULO QUINTO: CONTRACREDITESE al Presupuesto de gastos de la actual Vigencia Fiscal, la suma Fiscal, la suma de Mil ciento sesenta y ocho millones noventa y nueve mil seiscientos veintiséis pesos con sesenta y nueve centavos M/CTE (\$1.168.099,626,69) así:

| | | |
|----------------|---|------------------|
| 2 | Total gastos de funcionamiento | |
| | deuda e inversión | 1.168.099.626,69 |
| 23 | Total inversión | 1.168.099.626,69 |
| 2303 | Inversión social | 1.168.099.626,69 |
| 230303 | SGP Propósito general | 1.168.099.626,69 |
| 23030303 | Otros sectores | 1.168.099.626,69 |
| 2303030302 | Vivienda | 350.000.000,00 |
| 230303030201 | Mejoramiento de vivienda para mas calidad de vida | 350.000.000,00 |
| 23030303020101 | Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico | 350.000.000,00 |
| 21604 | 11/12 SGP Otros sectores | 350.000.000,00 |
| 2303030303 | Agropecuario | 70.000.000,00 |
| 230303030301 | Pitalito produce para ser ideal | 70.000.000,00 |
| 23030303030101 | Promoción de alianzas asociativas y otras formas de asociativas de productores | 40.000.000,00 |
| 21604 | 11/12 SGP Otros sectores | 40.000.000,00 |
| 23030303030102 | Desarrollo de programas y proyectos productivos en el marco del plan agropecuario | 30.000.000,00 |
| 110103 | Libre de multas | 30.000.000,00 |
| 2303030305 | Ambiental | 163.000.000,00 |
| 230303030501 | Ambiente sano para un territorio ideal | 163.000.000,00 |
| 23030303050103 | Educación ambiental no formal | 15.000.000,00 |
| 23030303050107 | Adquisición de predios de reserva hídrica y zonas de reserva naturales | 148.000.000,00 |
| 1346 | R.B Dividendos | |
| 2303030308 | Promoción del desarrollo | 10.000.000,00 |
| 230303030801 | Pitalito productivo territorio ideal | 5.000.000,00 |
| 23030303080102 | Fortalecimiento a la producción artesanal | 5.000.000,00 |
| 1102 | Sobretasa a la Gasolina | 5.000.000,00 |
| 2303030309 | Atención a grupos vulnerables promoción social | 88.263.950,00 |
| 230303030901 | Pitalito protege su futuro | 38.263.950,00 |
| 23030303090101 | Protección integral a la familia primera infancia, infancia y adolescencia | 38.263.950,00 |
| 21604 | 11/12 SGP otros sectores | 38.263.950,00 |
| 230303030905 | Pitalito incluyente a las capacidades | |

| | | |
|---------------------------|--|-------------------------|
| | <i>especiales</i> | <i>35.000.000,00</i> |
| <i>23030303090501</i> | <i>Programas de apoyo a la población en situación de discapacidad</i> | <i>35.000.000,00</i> |
| <i>21604</i> | <i>11/12 SGP otros sectores</i> | <i>35.000.000,00</i> |
| <i>230303030909</i> | <i>Pitalito diverso e incluyente</i> | <i>15.000.000,00</i> |
| <i>23030303090901</i> | <i>Otros programas sociales (población LGTBI)</i> | <i>15.000.000,00</i> |
| <i>21604</i> | <i>11/12 SGP Otros sectores</i> | <i>15.000.000,00</i> |
| <i>2303030310</i> | <i>Equipamiento</i> | <i>386.725.724,04</i> |
| <i>23030303100103</i> | <i>Construcción, mantenimiento y administración de plazas de mercado – galería municipal</i> | <i>386.725.724,04</i> |
| <i>110112</i> | <i>RB Tasa plaza de mercado Pitalito</i> | <i>386.725.724,04</i> |
| <i>230303312</i> | <i>Fortalecimiento institucional</i> | <i>100.109.952,65</i> |
| <i>23030331201</i> | <i>Buen gobierno para un territorio ideal</i> | <i>100.109.952,65</i> |
| <i>2303033120101</i> | <i>Procesos integrales de evaluación institucional y reorganización administrativa</i> | <i>100.109.952,65</i> |
| <i>1346 RB Dividendos</i> | | <i>100.109.952,65</i> |
| <i>Gran total.....</i> | | <i>1.168.099.626,69</i> |

ARTÍCULO SEXTO: ACREDÍTESE al Presupuesto de gastos de la actual Vigencia Fiscal, la suma de Mil ciento sesenta y ocho millones noventa y nueve mil seiscientos veintiséis pesos con sesenta y nueve centavos M/CTE (\$1.168.099.626,69) así:

| | | |
|------------------------|---|-------------------------|
| <i>2</i> | <i>Total gastos de funcionamiento deuda e inversión</i> | <i>1.168.099.626,69</i> |
| <i>23</i> | <i>Total inversión</i> | <i>1.168.099.626,69</i> |
| <i>2303</i> | <i>Inversión social</i> | <i>1.168.099.626,69</i> |
| <i>230303</i> | <i>SGP Propósito general</i> | <i>1.168.099.626,69</i> |
| <i>23030303</i> | <i>Otros sectores</i> | <i>1.168.099.626,69</i> |
| <i>2303030314</i> | <i>Atención a calamidad pública por COVID-19</i> | <i>1.168.099.626,69</i> |
| <i>21604</i> | <i>11/12 SGP otros sectores</i> | <i>493.263.950.00</i> |
| <i>110103</i> | <i>Libre de Multas</i> | <i>30.000.000.00</i> |
| <i>1346</i> | <i>R.B Dividendos</i> | <i>284.109.952.65</i> |
| <i>110112</i> | <i>R.B Tasa plaza de mercado Pitalito</i> | <i>386.727.724.04</i> |
| <i>Gran total.....</i> | | <i>1.168.099.626,69</i> |

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Como motivación de las anteriores medidas, el alcalde del municipio de Pitalito indicó que mediante Acuerdo Municipal No. 34 del 3 de diciembre de 2019 se aprobó el presupuesto de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos y apropiaciones del municipio de Pitalito Huila para la vigencia fiscal del 2020, el

cual fue necesario variar en virtud de la urgencia manifiesta y calamidad pública decretada mediante el acto administrativo No. 141 del 21 de marzo de 2020, por causa del reconocimiento del COVID-19, como pandemia mundial.

Asimismo, hizo referencia a que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 estableció el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

1.2. Trámite procesal

Mediante auto del 1 de abril de 2020 se admitió el presente medio de control y se corrió traslado a la comunidad y al Ministerio Público por el término de 10 días para que se pronunciaran al respecto.

1.3. Intervención del alcalde de Pitalito

La primer autoridad del Municipio mediante memorial del 7 de abril de 2020 solicitó que se declarara ajustado a derecho el Decreto No. 144 del 23 de marzo de 2020, al señalar que tal acto administrativo cumple con los presupuestos establecidos por el Consejo de Estado, esto es, que sea una medida de carácter general, fue expedido conforme a las facultades establecidas en las Leyes 136 de 1994, 715 de 2016 y en los decretos legislativos que declararon el estado de excepción con ocasión a la pandemia por Coronavirus.

Afirmó que "el acto administrativo examinado no comprende la vigencia del Estado de Derecho o el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos, guarda relación con las finalidades perseguidas y no se ha introducido discriminación alguna y tampoco se ha trasgredido una sola de las prohibiciones mencionadas en el artículo 15 de la Ley 137 de 1994".

1.4. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora No. 34 Judicial II Administrativa rindió concepto el día 8 de mayo de 2020, en el que señaló que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia

económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar los efectos de la crisis generada con ocasión de la propagación del COVID 19 en el país, además en virtud de dicho estado de excepción se profirió el Decreto 461 del mismo año, por medio del cual autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales.

Indicó que el Alcalde de Pitalito declaró la urgencia manifiesta mediante el Decreto 141 del 21 de marzo de 2020 y es a partir de allí que fundamenta los movimientos presupuestales realizados a través del Decreto 144 del 23 de marzo de 2020.

Manifestó que el gasto público está irradiado por el principio de legalidad, que implica que el Concejo Municipal debe aprobar el presupuesto de la entidad territorial, además es la competente para ejercer el control sobre las actuaciones que el ejecutivo realiza sobre este.

Sostuvo que como excepción a lo anterior, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 facultó a la administración para efectuar traslados presupuestales con el fin de atender las necesidades y emergencias que presente el territorio derivadas de la urgencia manifiesta.

Resaltó que *"los tipos de traslados a los que se ha hecho referencia se pueden realizar, en el caso concreto, por el Alcalde Municipal, siempre y cuando no afecte el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda, solamente puede generar ajustes en el Anexo del Decreto de la Liquidación del Presupuesto"*.

Expuso que el Decreto 144 del 23 de marzo de 2020 ordenó una reducción en el presupuesto de rentas, ingresos y recursos del fondo de salud y educativo por un valor de 400.000.000, de los cuales 300.000.000 pertenecían al rubro de ETESA, es decir, lo proveniente de los juegos de suerte y azar, siendo incluidos como ingresos de capital, es así que en virtud del artículo 336 de la Constitución Política dichas rubros solo pueden ser destinados para la prestación de servicios en salud.

Por lo anterior, consideró que como el Decreto 461 de 2020 solo facultó a los alcaldes para reorganizar rentas de destinación específica signadas en Ley, Ordenanza y Acuerdo, no era procedente cambiar de destinación los recursos del rubro denominado ETESA, en consecuencia solicitó que no se declarara ajustado a derecho el respectivo acto administrativo municipal.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala Plena es competente para conocer del presente asunto en única instancia de conformidad con lo señalado en los artículos 136, 185 y 151 No. 14 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994, toda vez que se trata del medio de control inmediato de legalidad sobre un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad territorial del Departamento del Huila, específicamente el Alcalde de Pitalito - Huila.

2.2. Planteamiento del caso

En el caso objeto de estudio, la Alcaldía de Pitalito Huila, remitió el Decreto No. 144 del 23 de marzo de 2020 "*[p]or medio del cual se crea un artículo, se hace una reducción y adición al presupuesto de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos y apropiaciones de la actual vigencia fiscal y se realiza un contracrédito*" el cual fue proferido dentro del periodo de estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, y en vigencia del Decreto 461 del mismo año que facultó a los alcaldes a redistribuir las rentas del ente territorial con el fin de tomar las medidas necesarias para mitigar los efectos de la pandemia.

Por su parte, la representante del Ministerio Público señaló que las medidas allí adoptadas no se ajustan al ordenamiento jurídico, toda vez que se toma un rubro originado de los juegos de suerte y azar, que en virtud del artículo 336 de la Constitución solo puede ser destinado al servicio de la salud, por lo tanto,

como la partida de ETESA que tiene origen en las rentas derivadas de dichos juegos, la misma no podía ser redistribuida.

2.3. Problema jurídico

Conforme a las precisiones hechas en precedencia, el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar, si el Decreto No. 144 del 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Pitalito, Huila, se ajusta al ordenamiento jurídico constitucional y legal en especial al Decreto Legislativo No. 461 de 2020, que regula la materia de que trata el acto administrativo en estudio, esto es, autorizó a las autoridades municipales y departamentales redistribuir las rentas de los entes territoriales para tomar las medidas necesarias con el fin de mitigar los efectos producidos por el Coronavirus.

Para resolver el anterior planteamiento se tendrán en cuenta los siguientes aspectos: i) marco normativo, características del control inmediato de legalidad y ii) el caso en concreto.

2.3.1. Marco Normativo

2.3.1.1. De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades

fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular estos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

2.3.1.2. Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción – en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los plurimencionados estados, al respecto la base normativa señaló:

"ARTICULO 20. CONTROL 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 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".

La Corte Constitucional revisó la anterior disposición y concluyó que:

"Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la

competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales¹ – Resaltado por la Sala -.

Por su parte el Consejo de Estado, precisó:

"la Ley 137 de 1994 pretendió "instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)"².

2.3.1.3. En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

2.3.1.4. Igualmente, de la regulación mencionada se determina que el control inmediato de legalidad, asignado a la presente Jurisdicción, descende en forma concurrente con respecto a tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo** de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad territorial; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación** o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la "*función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*"³.

Sin embargo, la Sala ha considerado que cuando la medida se expida dentro

¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo auto del 31 de marzo de 2020, Conseja Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

del estado de excepción, pero la misma provenga de facultades ordinarias otorgadas a los entes territoriales, no es procedente adelantar el Control Inmediato de Legalidad toda vez que el control se realiza sobre decisiones generales que se expidan dentro del marco del estado de excepción y en desarrollo de uno de los actos legislativos que con tal propósito expida el Gobierno Nacional para contrarrestar el respectivo Estado de Emergencia.

En ese mismo sentido el Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2009 dictada en el proceso No. 2009-00549, estableció las reglas de procedencia del control inmediato de legalidad, definiendo 3 presupuestos que los describió de la siguiente manera:

"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"*

2.3.1.5. Asimismo, el Tribunal de Cierre de esta Jurisdicción ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características⁴:

- Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

- El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma la entidad territorial debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente, además que no requiere de una demanda de nulidad para que la administración de justicia intervenga en el contenido del acto.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación 11001-03-24-000-2010-00279-00.

- Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad.

- El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política.

2.3.1.6. En suma, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos que delimitan los estados de excepción.

2.3.1.7. En este orden, conforme las normas y la jurisprudencia en cita en el acápite anterior se deben tener en cuenta tres presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: *i)* el acto administrativo debe ser de carácter general; *ii)* el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad territorial; y *iii)* el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

2.3.2. Caso concreto

2.3.2.1. El Decreto 144 del 23 de marzo de 2020 de Pitalito, resolvió efectuar unos traslados presupuestales y contracreditar las rentas del municipio con el fin de mitigar la epidemia causada por el COVID-19.

El decreto en mención hizo alusión a las facultades consagradas en el artículo 7 del Decreto 111 de 1996, Acuerdo 54 de 2010 y Acuerdo 34 de 2019, también indicó que mediante el Decreto Municipal No. 141 del 21 de marzo de 2020 se declaró la urgencia manifiesta en el respectivo territorio, la cual le permite realizar los respectivos traslados.

2.3.2.1.1 Así las cosas, cumple con el primer presupuesto para ejercer el control, esto es que se estudie una medida de carácter general, toda vez que el acto administrativo proferido por el alcalde Pitalito, es una decisión de carácter impersonal la cual modifica el presupuesto del ente territorial para la vigencia de 2020.

2.3.2.1.2. En relación con el requisito de que desarrolle el estado de excepción o alguno de los decretos legislativos expedidos dentro de este, la Sala no encuentra superada tal exigencia, por cuanto el cuerpo normativo de la decisión territorial no expresa actuar en desarrollo de un decreto legislativo, en especial el Decreto 461 de 2020 sobre facultades temporales a los mandatarios de los entes territoriales para realizar ajustes y traslados presupuestales, solo hizo alusión al Decreto No. 141 del 21 de marzo de 2020, por el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Pitalito.

2.3.2.1.2.1 Así las cosas, en cuanto a la facultad de efectuar traslados presupuestales, se trae a colación el artículo 345 de la Constitución Política que estableció, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, según la entidad correspondiente.

2.3.2.1.2.2 Igualmente, el artículo 313 de la Constitución Política, establece como funciones del los Concejos Municipales, entre otras, votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales y dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

2.3.2.1.2.3 De este modo, la Corte Constitucional ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos.

2.3.2.1.2.4 No obstante lo anterior, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción⁵.

Conforme a tal excepción el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nacional, estableció:

ARTICULO 83. *Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo*

La anterior base normativa fue estudiada por la Corte Constitucional en el sentencia C-416 de 1996, en la que se manifestó:

"...el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución, puede efectuar modificaciones en el presupuesto general de la Nación, siempre que ellas sean requeridas para financiar las erogaciones destinadas a conjurar la alteración del orden público y se utilicen para tal fin.

Conforme el precedente jurisprudencial traído a colación, se concluye que en estado de emergencia, como el presente, el Gobierno Nacional tiene la facultad para redistribuir las rentas de la nación, sin el previsto concepto favorable del Legislador, lo anterior con el fin de solventar lo más pronto posible las causas que dieron origen a la emergencia.

2.3.2.1.2.5 Si bien las anteriores precisiones hicieron referencia al Gobierno Nacional, tal tesis también es aplicable a los entes territoriales, en razón a que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 facultó a dichas entidades decretar la

⁵ C-772 de 1998

urgencia manifiesta con el fin de adquirir el suministro de bienes especiales, prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, siempre y cuando se presenten situaciones propias de los estados de excepción. Para cumplir tal objetivo, la misma base normativa en el párrafo ordenó: *"Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer **los traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente"*.

Igualmente el alto Tribunal Constitucional estudió la norma citada, y concluyó:

"Nótese que el Constituyente fue en extremo cuidadoso al brindarle, tanto al ejecutivo como al legislador, las herramientas necesarias para que en materia presupuestal se cumplan de manera rigurosa los principios rectores que él mismo determinó para ella. Entre ellos el principio de legalidad, al que ya se refirió la Sala en esta providencia y el principio de "especialización", consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, que señala "que no se podrá transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto"

En virtud de los mencionados principios, tal y como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, "...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..."
(...)

*Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, **por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior**⁶". – Resaltado por la Sala*

2.3.2.1.2.4 De otro lado, precisa la Sala que dicho rubros hacen relación a la generación de *créditos adicionales* a los inicialmente incorporados en el presupuesto, lo que implica nuevas apropiaciones que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos, esta acción se diferencia a los traslados presupuestales, toda vez que estos últimos no alteran la sumatoria total de las rentas.

⁶ C-772 de 1998

2.3.2.1.2.5 Conforme lo anterior, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto.

2.3.2.1.2.6 La Corte Constitucional ha precisado que en los eventos en los cuales el ejecutivo incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada⁷, igualmente precisó que tales circunstancias pueden ser adoptadas en estado de emergencia, sin la autorización del ente que ejercer control político, además señaló, que:

*"No obstante, ni la Ley 1523 de 2011, ni otras normas legales ordinarias habilitan al Ejecutivo para la obtención de recursos destinados a hacer frente a las situaciones de emergencia y menos aún para llevar a cabo operaciones de índole presupuestal con los mismos propósitos. **En consecuencia, en el contexto de urgencia que planteaba la situación, la Corte encuentra demostrado el criterio de subsidiariedad con el que se acudió a las potestades legislativas de excepción.***

*En los contracréditos previstos se reduce una parte del monto correspondiente al Servicio de la Deuda Pública Nacional y, dentro de la sección de Minas y Energía, se reasigna la destinación de algunas cantidades, en procura de conjurar la situación de emergencia. **Estas operaciones presupuestales, en criterio de la Corte, son proporcionales, en la medida en que se aminora la cuantía que se utilizará para el cumplimiento de las obligaciones relativas a la deuda pública y la realización de algunos proyectos estatales, pero ello se ve suficientemente compensado y ampliamente justificado con la garantía de derechos constitucionales fundamentales, como el mínimo existencial y la satisfacción de necesidades básicas y, en general, el gasto público social en que convergen los créditos apropiados**⁸.- Resaltado por la Sala -*

2.3.2. Conforme lo anterior, se concluye que las decisiones del alcalde del municipio de Pitalito, contenidas en el decreto 141 de 21 de marzo de 2020, relativas a la redistribución y aumento de las rentas del ente territorial, tienen justificación en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y 83 de la Ley Orgánica de Presupuesto, respectivamente, por lo que siguiendo el lineamiento de la Sala, no son pasibles de control inmediato de legalidad en la medida que no desarrollan ninguno de los decretos legislativos expedidos por el ejecutivo para

⁷ C 434 de 2017

⁸ *Ibídem*

conjurar la crisis generada por el CORONAVIRUS, por cuanto fueron emitidas por la declaratoria de urgencia manifiesta que esta situación generó, pero no en desarrollo de decreto legislativo alguno.

Lo anterior con fundamento en que las decisiones que tienen su origen legal y no en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción, no son objeto de control inmediato de legalidad, pues para efectuar los respectivos traslados, el Burgomaestre motivó la decisión en la urgencia manifiesta establecida a través del decreto municipal No. 141 del 21 de marzo 2020, el cual le permite variar las rentas sin la debida autorización del Concejo Municipal, para solventar la calamidad pública, es decir se efectuó dentro de las facultades legales otorgadas con tal propósito.

En consecuencia, no es procedente abordar el estudio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 24 del 24 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía de Pitalito, en tanto las ordenes allí esgrimidas no desarrollan el estado de excepción o decreto legislativo alguno, ya que emanaron de las facultades ordinarias con las que cuenta el ente territorial para superar la crisis que condujo a los movimientos presupuestales correspondientes, sin embargo, dicha decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por cuanto el acto administrativo es susceptible de demandarse mediante los otros medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011.

2.3.3 Conclusión. No se abordará el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 144 del 23 de marzo de 2020 por no desarrollar el estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020, ni decreto legislativo alguno expedido dentro del mismo, en especial el 461 de 2020 que *autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas.*

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

III. FALLA:

PRIMERO: No efectuar estudio de control inmediato de legalidad sobre el

Decreto 144 del 23 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía de Pitalito, Huila, "[p]or medio del cual se crea un artículo, se hace una reducción y adición al presupuesto de rentas, ingresos, recursos de capital, gastos y apropiaciones de la actual vigencia fiscal y se realiza un contracrédito", de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: A través de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFÍQUESE** de la presente decisión al alcalde del municipio de Pitalito, Huila, y a la Representante del Ministerio Público.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente y háganse las respectivas anotaciones en el software de gestión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.



BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada
(Salva voto)



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado

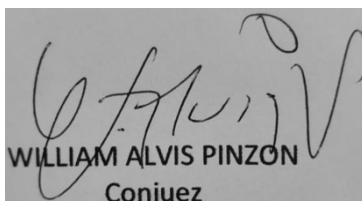
RAMIRO APONTE PINO
Magistrado
(Salva voto)



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado
(Salva voto)



WILLIAM ALVIS PINZÓN
Conjuez

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA PLENA

Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

SALVAMENTO DE VOTO

Neiva, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00080-00**

Ente territorial: **Municipio de Pitalito**

Acto : **Decreto No. 144 del 23 de marzo de 2020**

Con mi acostumbrado respeto, me permito Salvar el voto en relación con la decisión de fecha 4 de junio de 2020, por medio de la cual la Sala Mayoritaria resolvió no abordar el estudio de legalidad sobre el Decreto No. 144 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Pitalito, al considerarse que las medidas allí adoptadas no desarrollan el estado de excepción, pues las mismas tiene fundamento en las normas ordinarias.

Si bien estoy de acuerdo con la consideración anteriormente anotada, esto es, que las medidas que tiene fundamento en las Leyes y facultades ordinarias no son objeto del medio de control inmediato de legalidad, debo precisar, que si bien, en el caso en concreto el Decreto 144 de 2020 resolvió efectuar los traslados presupuestales correspondientes, facultades que están consagradas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, lo cierto es que la motivación del acto administrativo se derivó de la declaratoria del estado de excepción a través del Decreto 417 de 2020 y de los Decretos Legislativos No. 440 y 461 de 2020, pues sin estas medidas la Administración Municipal no hubiera motivado los traslados en las rentas del ente territorial, con destino a la mitigación del COVID-19.

Por lo anterior, considero que la medida de carácter general analizada en la presente sentencia desarrolló el estado de excepción, pues reiteró que su motivación se derivó de las consideraciones expuestas en los decretos 417, 440 y 461 de 2020 que declararon el Estado de Emergencia y tuvieron como probado tal hecho para declarar la urgencia manifiesta y facultar a los Alcaldes para redistribuir las rentas con el fin de mitigar la pandemia, respectivamente.

En consecuencia, como el decreto 144 de 2020 proferido por la Alcaldía Municipal de Pitalito guarda estrecha relación con la declaratoria del Estado de Excepción y la motivación del acto deriva del mismo, se cumple con la regla establecida en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para que se conozca de fondo el análisis de la respectiva medida a través del medio de control inmediato de legalidad, en el sentido que el decreto municipal desarrolló el estado de excepción al adoptar unas decisiones dadas por el Gobierno Nacional para mitigar los efectos del Coronavirus, pero que también desbordó atendiendo lo dispuesto en el decreto legislativo 461 de 2020.

Conforme lo anterior, al ser procedente el control inmediato de legalidad en el caso en concreto, se debió declarar la nulidad del artículo de los artículos 1º a 4º, toda vez que el rubro de \$300.000.000 procedente de los juegos de azar, no podía cambiar su destinación, la cual está consagrada en el artículo 336 de la Constitución, pues el acto administrativo no los invierte en salud, sino en varias medidas de carácter económico destinadas a mitigar los efectos negativos del Coronavirus.

En conclusión, comparto la tesis que las medidas derivadas de normas ordinarias no son procedentes de análisis del presente medio de control, pero estimo que si la orden tiene como motivación el estado de excepción y se adoptan medidas extraordinarias (como los traslados presupuestales sin el consentimiento previo del Concejo) se debe efectuar el control inmediato de legalidad, por lo tanto, se debió abordar el conocimiento del decreto 144 de 2020 y en consecuencia declarar la nulidad de los artículos 1 a 4 en cuanto afectaron los rubros provenientes de los juegos de azar, por cambiar la destinación previamente fijada por el artículo 336 de la Constitución.

En estos términos, la suscrita Magistrada deja sentado el salvamento de voto respecto de la decisión adoptada por la Sala mayoritaria.

Respetuosamente,



BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada