



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

Sala Plena

Neiva, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE	: JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
EXPEDIENTE NÚMERO	: 410012333000 – 2020 – 00090 – 00
DEMANDANTE	: ALCALDE MPIO. DE NEIVA
DEMANDADO	: DECRETO No. 0368 DE 2020
MEDIO DE CONTROL	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA No.	: 02 – 06 – 67 – 20/CIL 02
ACTA No.	: 014 DE LA FECHA

1. ASUNTO.

Se profiere decisión que pone fin al control inmediato de legalidad.

2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

El 24 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Neiva expidió el Decreto No. 0368, "POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN UNOS TRASLADOS PRESUPUESTALES EN EL ANEXO DEL DECRETO NÚMERO 0692 DEL 16 DE DICIEMBRE DEL 2019, POR MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS E INGRESOS Y RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS E INVERSIONES DEL MUNICIPIO DE NEIVA PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 2020" y lo remitió a esta Corporación para surtir el control inmediato de legalidad del mismo.

Con auto de abril 1º de 2020 el Tribunal avocó el conocimiento del presente asunto atendiendo al procedimiento previsto en el artículo 185 del CPACA, dispuso su admisión y el trámite respectivo, sin que ningún ciudadano hubiera intervenido¹ y de las autoridades invitadas a ello, sólo lo hizo la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP Regional Huila mientras que el alcalde del municipio de Neiva y al agente del Ministerio Público presentaron contestación y concepto, respectivamente².

¹ Según constancia secretarial de abril 24 de 2020 (f. 116 Exp. digital)

² Según constancia secretarial de mayo 11 de 2020 (f. 125 exp. digital)

3. POSICIÓN DEL ALCALDE.

Solicitó declararse inhibida para resolver sobre la legalidad del Decreto No. 368 del 24 de marzo de 2020 por cuanto en él se efectuaron unos traslados presupuestales en el Anexo del Decreto No. 0692 del 16 de diciembre de 2019 (presupuesto general de rentas e ingresos y recursos de capital y gastos e inversiones del municipio de Neiva) para la vigencia fiscal 2020, con el fin de atender actividades de prevención y contención del COVID 19.

Refirió que dicho traslado presupuestal se efectuó sin necesidad de hacer uso de las facultades extraordinarias establecidas en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada mediante el Decreto Legislativo No. 417 de 2020 y demás decretos legislativos que la desarrollan, pues su sustento se encuentra en normas ordinarias de presupuesto, como los Decretos No. 111 y 568 de 1996, el Acuerdo No. 002 de 2009, Ley 617 de 2000 y en los decretos municipales No. 305 y 306 de 2020 mediante los cuales, en su orden, se declaró la emergencia sanitaria y se declaró la calamidad pública.

Adujo que el traslado se efectuó en el mismo eje estratégico ambiental en el que se encuentra el Fondo de Gestión del Riesgo, conformado por 4 subcuentas, siendo la subcuenta de manejo de desastres a la cual se realizó el traslado y por lo tanto no se requería autorización del Concejo Municipal, pues los recursos se destinaron para atender las actividades de prevención, contención y atención de la pandemia COVID-19 en el marco de las declaratorias municipales y con fundamento en el certificado de disponibilidad presupuestal No. 1993 del 24 de marzo de 2020.

4. CONCEPTO DE LA ESAP- REGIONAL HUILA.

El Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, luego de recordar las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud frente a la pandemia por el COVID-19, la emergencia sanitaria y el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico declarada en el territorio nacional con ocasión del mismo, advirtió que la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998 se pronunció sobre la constitucionalidad del párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que autoriza a las entidades estatales a efectuar los traslados presupuestales internos, con el fin

de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, sin violar el artículo 345 de la Constitución Política.

Expuso que los traslados internos realizados en pro de atender las necesidades y gastos derivados de la declaración de urgencia manifiesta, solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, el cual contiene el presupuesto de cada entidad, sin modificar o alterar el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, siendo por tanto facultad del ejecutivo local que se deriva de la declaratoria de urgencia manifiesta, sin que dicho traslado presupuestal requiera aprobación del respectivo Concejo Municipal.

Corolario de lo anterior, refirió que el decreto bajo estudio es legal como quiera que el traslado presupuestal interno efectuado es generado como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión al estado de excepción, siendo una competencia exclusiva del ejecutivo.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 0368 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Neiva, recordando para el efecto la facultad constitucional que le asiste al presidente para declarar el estado de emergencia y conjurar la crisis (artículo 215 Superior) y el marco normativo del control inmediato de legalidad (artículo 20, Ley 137 de 1994).

Así mismo, trajo a colación los Decretos 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológico en todo el país por la propagación del COVID-19 y 461 de marzo 22 de 2020 mediante el cual el Presidente autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para efectuar la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, transcribiendo la parte resolutive del acto administrativo que ocupa la atención del Tribunal.

Adujo que el Decreto en mención cumple con los requisitos de forma (número, fecha, competencia, motivación, parte resolutive y vigencia) y los requisitos de fondo pues encontró satisfecho el de conexidad bajo el entendido que le dio el precedente,³ derivado de la confrontación entre el contenido del acto

³ Sin identificar providencia alguna

administrativo y las normas que le sirvieron de fundamento, dentro de las cuales refirió se encontraban los Decretos 417 y 461 de 2020 ya referidos.

Encontró que el alcalde municipal había declarado la urgencia manifiesta mediante el Decreto "208" (sic) del 20 de marzo de 2020 y a partir de allí fundamentó el movimiento presupuestal realizado; actuación que encuentra asidero en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 el cual faculta a la autoridad administrativa para hacer traslados presupuestales internos con el fin de atender las necesidades y gastos derivados de la urgencia manifiesta declarada.

Refirió que dichos traslados presupuestales internos se pueden realizar siempre y cuando no afecten el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda, generando solo ajustes en el anexo del decreto de la liquidación del presupuesto, pues el alcalde recurrió a la figura del crédito y contracrédito presupuestal.

Corolario de lo anterior adujo que existía una relación de conexidad entre el decreto bajo estudio y los hechos que sirvieron de motivación a la declaratoria de urgencia manifiesta declarada a nivel municipal y de consuno a la declaratoria de urgencia económica y social declara por el Presidente de la República, en aras de conjurar los efectos de la propagación del virus COVID-19.

6. CONSIDERACIONES.

6.1. Competencia y validez.

La Corporación es competente para dirimir esta instancia, dada la calidad de la autoridad que expidió el acto administrativo objeto de control (artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151-14 del CPACA) y a ello se procede por cuanto no se avistan circunstancias que invaliden lo actuado.

6.2. Problema jurídico.

Se plantean los siguientes problemas jurídicos: ¿Procede el control inmediato de legalidad del Decreto 0368 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Neiva en tiempos de la pandemia por la Covid-19? ¿Se encuentra ajustado a derecho el referido acto administrativo?

La tesis del Tribunal es que el Decreto 0368 de 2020 no cumple con los requisitos de procedibilidad para efectuar su control inmediato de legalidad y en tal virtud se abstendrá de realizar dicho estudio.

La anterior tesis se sustenta en el análisis del estado de emergencia en el territorio nacional, los traslados presupuestales internos en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta, el control inmediato de legalidad y sus requisitos de procedencia a la luz del caso en concreto.

6.3. El Estado de Emergencia declarado en el territorio nacional.

El artículo 215 de la Constitución autoriza al Presidente a declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días calendario, cuando sobrevengán hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Id (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior) que amenacen o perturben en forma grave el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública.

Con ocasión de la pandemia originada por el coronavirus- COVID-19 que se extendió a todo el territorio nacional, se expidió por el Presidente de la República y sus Ministros el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, por medio del cual se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico en todo el territorio nacional por el término de 30 días.

Ante la insuficiencia de las atribuciones y medidas adoptadas en virtud del anterior estado de excepción, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 637 de mayo 6 de 2020 declarando un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por otros 30 días, advirtiendo que en el mismo adoptará mediante decretos con fuerza de ley las medidas necesarias para conjurar la crisis originada por la referida pandemia.

6.4. Los traslados presupuestales internos en el marco de la urgencia manifiesta.

De acuerdo con el artículo 315-5 de la Carta Política le corresponde al alcalde presentar oportunamente al concejo municipal el proyecto anual de presupuesto

de rentas y gastos, cuya aprobación está en cabeza de dicha Corporación y para lo cual, en voces del artículo 106 del Decreto 111 de 1996, deben regirse por las normas del estatuto orgánico que en él se contienen por eso las modificaciones al mismo deben pasar por el órgano corporativo municipal, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidas en el Título XII de la Constitución Política⁴ especialmente en los artículos 345 y 352 pues como ha señalado la Corte Constitucional; "...el presupuesto no sólo es un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas, que explican, a su vez, su fisonomía jurídica"⁵.

No obstante lo anterior, las leyes especiales sobre organización de los municipios y la Carta Política fijan en cabeza de los concejos municipales las competencias en materia presupuestal pero dicha regla general tiene una excepción cuando se declara la urgencia manifiesta a nivel municipal y sobre la cual el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señaló:

"Artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. 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." (Subraya fuera de texto).

Así, la urgencia manifiesta es una situación que puede decretarse directamente por cualquier autoridad administrativa sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado, cuando concurra alguno de los presupuestos señalados y habilita o faculta a la respectiva autoridad para la realización de

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. William Zambrano Cetina, radicación 11001-03-06-000-2008-0022-00.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, citando a José Roberto Dromi. Presupuesto y Cuenta de Inversión. Buenos Aires. Astrea, 1988, citada en la C-772/98

traslados presupuestales internos en pro del manejo de la misma.

6.5. El control inmediato de legalidad y sus requisitos de procedencia.

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994⁶ dispuso: "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." (Subrayado fuera de texto)

A su turno y en igual sentido, los artículos 136 y 185 del CPACA desarrollaron en concreto el medio de control inmediato de legalidad antedicho, precisando que los actos administrativos se remitirán a la autoridad judicial competente dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, lo cual descarta el sometimiento de las demás actuaciones de la administración al aludido control.

En atención a la normativa en comento y conforme lo ha establecido el precedente⁷, la procedibilidad del control inmediato de legalidad depende del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

"35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política)." (Subrayado del Tribunal)

Seguidamente, el Tribunal determinará si el Decreto 0368 de 2020 cumple con los requisitos de procedibilidad antedichos que hacen posible su enjuiciamiento a través del control inmediato de legalidad.

⁶ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

⁷ Consejo de Estado Sección Primera, sentencia de septiembre 26 de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, Rad. 11001-03-24-000-2010-00279-00

Ver además: Consejo de Estado Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia de mayo 11 de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00

6.5.1. La medida sea de carácter general.

El Decreto 0368 de 2020 dispuso: i) contracreditar el presupuesto general de rentas e ingresos y recursos de capital, gastos e inversiones del municipio de Neiva para la vigencia fiscal del 2020 (Anexo del Decreto No. 0692 del 16 de diciembre de 2019) por un total de \$408.000.000 que son apropiados \$364.800.000 y \$43.200.000 de las Subcuentas denominadas "reducción de riesgos" y "radiocomunicaciones e información para la gestión del riesgo de desastres", respectivamente y ii) acreditar el monto referido a la Subcuenta denominada "manejo de desastres".

Lo anterior corresponde a una medida de carácter general en cuanto atañen con partidas presupuestales no relacionadas con situaciones subjetivas, particulares ni individuales, así sean especificadas las subcuentas o los tipos de traslado a efectuarse pero no tienen por finalidad decidir una situación jurídica particular, máxime cuando tal medida cobija al presupuesto general de rentas e ingresos y recursos de capital y gastos e inversiones del municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente referido.

6.5.2. Dictada en ejercicio de la función administrativa.

La función administrativa es aquella actividad ejercida por el Estado para la realización de sus fines, misión y funciones⁸, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, además se desarrolla mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones que se ejercen en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, en voces de los artículos 209 Constitucional y 3º de la Ley 489 de 1998.

Del contenido del acto administrativo, se aprecia que fue expedido por el alcalde del municipio de Neiva en ejercicio de la facultad administrativa que le es propia por ser el jefe de la administración local (artículo 294 C.P.) y tener a su cargo la dirección administrativa para el cumplimiento de sus fine y la prestación de los servicios que le corresponden para lo cual es el ordenador del gasto (artículo 315

⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia de mayo 11 de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00

numerales 3 y 9 Id) además por tener atribuida esa facultad en el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993⁹ y habilitada al haberse declarado mediante Decreto No. 308 de marzo de 2020 la urgencia manifiesta en dicha municipalidad.

6.5.3. El desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción.

Verificado el contenido del Decreto 0368 de 2020, aprecia el Tribunal que el alcalde del municipio de Neiva ejerció la función administrativa para efectuar un traslado presupuestal interno invocando: i) los Decretos No. 111 y 568 de 1996, ii) el Acuerdo No. 002 del 6 de marzo de 2009, iii) Leyes 617 de 2000, 1416 de 2010 y 1551 de 2012, iv) los Decretos 305, 306 y 308 de 2020, y v) Acuerdo 018 de 2019, no obstante que al desarrollar la parte considerativa del acto administrativo, no desarrolló la totalidad de la normativa invocada.

Así mismo, en los considerandos del acto administrativo bajo estudio, trajo a colación la posición adoptada por la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998, así como la transcripción del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, objeto de análisis en el acápite anterior.

En esa medida, no comparte la Sala el concepto del Ministerio Público en cuanto señaló que el acto en revisión desarrolló el Decreto 461 de marzo 22 de 2020, pues dicha facultad se encontraba habilitada en cabeza de la referida autoridad desde el 16 de marzo de 2020, fecha en la cual se expidió el Decreto No. 308 de 2020, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio antes que el gobierno nacional decretara el estado de excepción social, económica y ecológica .

En efecto, la actuación administrativa efectuada se cimentó en normas ordinarias que le otorgan la facultad al alcalde de realizar traslados presupuestales internos por la declaración de urgencia manifiesta, sin regirse por los decretos legislativos emitidos con ocasión de la pandemia por el Covid19 ni haberlo desarrollado.

Es que la facultad administrativa desarrollada emana de una ley ordinaria, esto es, la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), que a su vez se encuentra supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-772 de 1998.

Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 de la Carta Política.

Contrario sensu, la Sala acoge los argumentos expuestos por el Ministerio Público y la ESAP en cuanto refirieron que los traslados presupuestales internos realizados en el decreto bajo estudio, son facultad del ejecutivo local que se deriva de la declaratoria de urgencia manifiesta y no requieren de aprobación del Concejo Municipal, pues los mismos solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto y no modifican o alteran el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

En conclusión el Decreto 0368 de 2020 emitido por el alcalde del municipio de Neiva podrá ser pasible de control de constitucionalidad y legalidad por otros mecanismos establecidos para el efecto pero no a través del control inmediato de legalidad que aquí se decide.

7. DECISIÓN.

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

DECIDE

PRIMERO: NO REALIZAR el control inmediato de legalidad del Decreto 0368 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Neiva, sin perjuicio de los demás medios de control que se puedan promover ante la jurisdicción administrativa y de los controles fiscal y disciplinario por parte de las autoridades competentes.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión personalmente, por los medios electrónicos que estén disponibles en la Corporación, al representante legal del municipio de Neiva, Ministerio Público y a la ESAP.

TERCERO: ORDENAR que se publique esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

CUARTO: ORDENAR el archivo del expediente, una vez cumplido lo anterior y

previas las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los magistrados,



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Con salvamento de voto



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO



BEATRIZ TÉRESA GALVIS BUSTOS
Con aclaración de voto



RAMIRO APONTE PINO

República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA PLENA**

Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

ACLARACIÓN DE VOTO

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

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00090-00**

Ente territorial: **Municipio de Neiva**

Acto : **Decreto No. 368 de 2020**

Magistrado Ponente: Doctor **Jorge Alirio Cortés Soto**

Con mi acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con la decisión de fecha 4 de junio de 2020, por medio de la cual se resolvió no abordar el estudio de legalidad sobre el Decreto No. 368 de 2020 expedido por el Municipio de Neiva, al considerarse que las medidas allí adoptadas no desarrollan el estado de excepción, pues las mismas tiene fundamento en las normas ordinarias.

Si bien comparto la decisión mayoritaria en el sentido que en esta clase de medidas de la administración que son del resorte de sus funciones ordinarias, y que no desarrollan el estado de emergencia no son objeto de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, debo precisar que en mi concepto, la determinación de no efectuar el análisis del presente medio de control, bien pudo dilucidarse y adoptarse desde el momento en el que en el auto inicial se calificó el trámite a seguir.

Lo anterior, teniendo en cuenta que como lo precisó el Consejo de Estado las reglas procesales debe permitir la realización, en la mayor medida posible, del derecho de acceso a la administración de justicia, en sentido material¹, es decir que si se cuenta con la herramienta judicial que permita establecer anticipadamente la improcedencia de un respectivo medio de control, se deberá proceder con la misma, con el fin de no

¹ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 05001233100020030173901 (16342013), Mar. 11/16

llegar hasta la sentencia que ponga fin al proceso, sin que la misma desarrolle el problema jurídico.

Además, la resolución de no efectuar el análisis de la medida de carácter general en la sentencia, se torna en términos generales en una decisión inhibitoria, la cual debe ser evitada por el Juez atendiendo a los principios de acceso a la administración de justicia y celeridad en las actuaciones.

En ese orden, considero que la decisión de no abordar el estudio de legalidad, debió realizarse al inicio de la actuación.

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

Respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by several horizontal strokes and a long horizontal line underneath.

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada