

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 33 000-2020-00196-00
Entidad	:	MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN HUILA
Acto administrativo	:	DECRETO 44 DEL 24 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. 44 del 24 marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de San Agustín, 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 440 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*, que en su artículo séptimo estableció que la circunstancia que dio lugar a declarar el Estado de Emergencia es el hecho probado que da lugar a declarar la urgencia manifiesta, para efectuar la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir , contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus.

Asimismo, se expidió el Decreto 461 del 22 de marzo del mismo año *"[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 San Agustín, Huila, profirió el Decreto No. 44 del 24 de marzo de 2020 *"[p]or el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de San Agustín – Huila y se dictan otras disposiciones"*.

El anterior acto administrativo resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de San Agustín – Huila, para atender la situación de calamidad pública en el Departamento del Huila, a causa de la emergencia del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales para que las dependencias de la administración central puedan tomar las medidas y acciones que consideres

necesarios para atender el control, contención del contagio y manejo del virus COVID-19 dentro está jurisdicción.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR, a todas las secretarías que presten las necesidades y identificadas con los respectivos soportes, con el fin de realizar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte municipio de San Agustín para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR a la secretaría de Hacienda Municipal en coordinación de la Secretaría Protección y demás secretarías, realizar las adiciones, modificaciones, traslado y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo lo dispuesto en el presente decreto, para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la urgencia manifiesta.

ARTÍCULO CUARTO: VIGENCIA El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.

Parágrafo: La declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causas que motivaron su declaratoria; en caso de aumentar el nivel de riesgo puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de toda la población.

ARTÍCULO QUINTO: ordene cinco en la publicación del presente decreto en la página web del municipio de San Agustín.

Como motivación de las anteriores medidas, el alcalde del municipio de San Agustín puso de presente las facultades establecidas para en los artículos 288 y 315 de la Constitución Política, 202 de la Ley 1081 de 2016 y 44 de la Ley 715 de 2001.

Manifestó que los artículos 41 a 43 de la Ley 80 de 1993 incorporaron la figura de la urgencia manifiesta, como una modalidad para efectuar contratación directa, como mecanismo excepcional. que le permite a la administración, sustentando circunstancias de crisis, celebrar contratos para adquirir bienes y servicios que ayuden a superar la crisis expuesta.

Puso de presente el contenido del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 que tuvo por probado como hecho generador de la urgencia manifiesta la epidemia causada por el Coronavirus y del Decreto 461 del 22 de marzo del mismo año que autorizó a los alcaldes para redistribuir las rentas del municipio.

1.2 Tramite procesal

Mediante auto del 17 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 Concepto del Ministerio Público

La Procuradora No. 34 Judicial II Administrativa rindió concepto el día 18 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 profirieron los Decretos 440 y 461 del mismo año.

Indicó que la urgencia manifiesta se puede decretar directamente por cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado y para acreditar su configuración se dar los siguientes presupuestos:

- *Cuando la continuidad del servicio exija 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 concurso públicos.*

Conforme lo anterior, precisó que el Decreto 44 del 24 de marzo de 2020 del municipio de San Agustín señala la necesidad de adoptar acciones urgentes para prevenir los efectos del coronavirus para la debida protección de la salud y la debida prestación de los servicios públicos básicos a los habitantes del municipio, situación que a la luz del Decreto 440 de 2020, tiene por probado el hecho de calamidad.

Adujo que si bien está probado el hecho que da origen a la urgencia manifiesta *"esto no es óbice para que se no hubiese establecido, de manera específica en el acto administrativo que se analiza, las medidas que se pretenden mitigar o contener, entiéndase medidas no objetos contractuales concretos, y que requieren la contratación de suministros de bienes o la prestación de servicios de manera urgente y para inmediato futuro."*

Afirmó que no se encuentra delimitado el marco dentro del cual se van a definir los objetos contractuales, lo que trae consigo la imposibilidad de establecer el referente para la realización de los movimientos presupuestales que pretenda realizar el ente territorial, por lo cual solicitó declarar no ajustado a derecho el presente acto administrativo.

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 San Agustín - Huila.

2.2. Planteamiento del caso

En el caso objeto de estudio, la Alcaldía de San Agustín Huila, remitió el Decreto No. 44 del 24 de marzo de 2020 *"[p]or el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de San Agustín – Huila y se dictan otras disposiciones"* que fue proferido dentro del periodo del estado de excepción establecido mediante el Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y en vigencia de los Decretos 440 y 461 del mismo año que declararon probado el hecho que da origen a la urgencia manifiesta y facultaron 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, respectivamente.

Por su parte, la representante del Ministerio Público señaló que el acto administrativa no se debe declarar ajustado a derecho, ya que no especifica las medidas que se van a adoptar, ni las partidas presupuestales que se van a intervenir.

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. 44 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de San Agustín, Huila, se ajusta al ordenamiento jurídico constitucional y legal, en especial a los Decretos Legislativos Nos. 440 y 461 de 2020, que regularon la materia de que trata el acto administrativo en estudio.

Para resolver el anterior planteamiento se tendrán en cuenta los siguientes aspectos: i) el marco normativo y las 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 esos 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.

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

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

De otro lado, el Consejo de Estado en sentencia de 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. Los artículos 1º y 2º del Decreto 44 del 24 de marzo de 2020 de San Agustín, resolvieron declarar la urgencia manifiesta en dicho territorio, con el fin de atender la situación de calamidad pública derivada del reconocimiento del Coronavirus a nivel territorial y Nacional, y requerir a las secretarías del municipio para que expusieran las respectivas necesidades que surgieran para afrontar el citado virus, y en consecuencia efectuar las respectivas contrataciones.

Adicionalmente, el artículo 3º ibídem ordenó a la Secretaría de Hacienda en coordinación con la Secretaría de Planeación efectuar los correspondientes traslados presupuestales para mitigar los efectos negativos del COVID-19.

Como motivación de las anteriores medidas, el alcalde del municipio de San Agustín puso de presente las facultades establecidas para en los artículos 288 y 315 de la Constitución Política, 202 de la Ley 1081 de 2016 y 44 de la Ley 715 de 2001.

2.3.2.1.1 Así las cosas se precisa que se 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 San Agustín, es una decisión de carácter impersonal la cual declara la urgencia manifiesta, y en aras a superar la crisis generada con la pandemia dispone efectuar los traslados presupuestales correspondientes e iniciar con la modalidad de contratación directa para ejercer las medidas necesarias a superar la emergencia.

2.3.2.1.2. En relación con el requisito de que la medida deba desarrollar el estado de excepción o alguno de los decretos legislativos expedidos dentro de este, la Sala no encontró superada tal exigencia en el sub judice, 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.

2.3.2.1.2.1 Así las cosas, la figura de la urgencia manifiesta está consagrada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el cual señaló:

"ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> 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 concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo

motivado.(...)”

La finalidad de la anterior disposición es determinar, ordenar o autorizar la celebración de contratos de forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger un contratista⁵.

Se trata entonces de un mecanismo excepcional consagrado en una norma ordinaria, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

En este orden, "la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño"⁶.

2.3.2.1.2.2 Precisa la Sala que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Expediente: 05229. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

⁶*Ibidem.*

formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.

2.3.2.1.2.3 De otro lado, respecto 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.

2.3.2.1.2.4 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.

2.3.2.1.2.5 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.

2.3.2.1.2.6 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 excepción⁷.

Conforme a tal excepción el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, 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.

2.3.2.1.2.7 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 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"*.

⁷ C-772 de 1998

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**⁸". – Resaltado por la Sala*

2.3.2.2. Conforme lo anterior, se concluye que las decisiones del alcalde del municipio de San Agustín, contenidas en el Decreto 44 de 24 de marzo de 2020, relativas a la declaratoria de urgencia manifiesta ante la situación de calamidad pública, por medio de la cual dispone redistribuir 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 Mayoritaria, no son pasibles de control inmediato de legalidad en la medida que no desarrollan ninguno de los decretos legislativos expedidos por el ejecutivo para conjurar la crisis generada por el CORONAVIRUS, pues fueron emitidas por la declaratoria de calamidad pública 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

⁸ C-772 de 1998

para declarar la urgencia manifiesta y efectuar los respectivos traslados, el Burgomaestre motivó la decisión en la urgencia manifiesta para solventar la calamidad pública, pero 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 44 del 24 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía de San Agustín, en tanto las ordenes allí esgrimidas no desarrollan el estado de excepción o decreto legislativo alguno, pues fueron emanadas de las facultades ordinarias con las que cuenta el ente territorial para superar la crisis que condujo a la declaratoria de calamidad pública, sin embargo, dicha decisión no hace tránsito a Cosa Juzgada, pues el acto administrativo es susceptible de demandarse mediante los otros medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011.

2.3.3 Conclusión. En este orden de ideas, no se abordará el Control Inmediato sobre el Decreto 44 del 24 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 44 del 23 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía de San Agustín, Huila, "*[p]or el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de San Agustín – Huila y se dictan otras disposiciones*", 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 San Agustín, 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
(Salvamento de Voto)



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado



RAMIRO APONTE PINO
Magistrado



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado
(Salva voto)

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 : **41001-23-33-000-2020-00196-00**

Ente territorial: **Municipio de San Agustín**

Acto : **Decreto No. 44 del 24 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. 44 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de San Agustín, 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 se expiden en desarrollo y facultades ordinarias previstas en la Ley no son objeto del medio de control inmediato de legalidad, debo precisar, que si bien, en el caso en concreto el Decreto 44 de 2020 resolvió declarar la urgencia manifiesta en el respectivo municipio y como consecuencia 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 sobre los Decretos Legislativos No. 440 y 461 de 2020, pues sin estas medidas la Administración Municipal no hubiera motivado la urgencia en la respectiva emergencia sanitaria que enfrenta el país.

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

En consecuencia, como el Decreto 35 de 2020 proferido por la Alcaldía Municipal de San Agustín guarda estrecha relación con la declaratoria del Estado de Excepción y la motivación del acto deriva del mismo, considero que 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, 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.

Conforme lo anterior, al ser procedente el control inmediato de legalidad en el caso en concreto, se debió declarar la nulidad del artículo 3º del Decreto 44 de 2020, toda vez que dispuso efectuar los respectivos traslados presupuestales de forma general, es decir, no especificó que rentas se iban a variar para controlar la emergencia sanitaria, con lo que permite afectar incluso a aquellas que tienen destinación constitucional específica que no puede ser variadas en estados de excepción.

Considero que los entes territoriales deben señalar de forma específica qué rentas del presupuesto del municipio se van a afectar, con el fin de verificar que la decisión no recaiga en la prohibición consagrada en el Decreto 461 de 2020, esto es, cambiar la destinación de las rentas previamente fijadas por la Constitución, por lo tanto, es necesario que se indiquen los rubros que se van a variar.

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 44 de 2020 y en consecuencia declarar la nulidad del artículo 3º, por no señalar que clase de traslados presupuestales se realizarían para amenorar los efectos del COVID-19.

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