



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA SALA PLENA

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE NEIVA
DEMANDADO	DECRETO No. 0367 del 24 de Marzo de 2020
PROVIDENCIA	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020 00089-00
APROBADO EN SALA PLENA	ACTA No. 15 DE LA FECHA

ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Neiva, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994¹.

ANTECEDENTES

1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

El alcalde de Neiva -Huila, en uso de las facultades consagradas en los Decretos 111 y 568 de 1996 y el Acuerdo número 002 del 06 de marzo del 2009, y ley 1551 de 2012 y el Decreto 0461 de 2020, expidió el Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚA UNA ADICIÓN PRESUPUESTAL 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

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



VIGENCIA FISCAL DEL 2020, POR CONCEPTO DE RECURSOS MAYOR RECAUDO SALDOS SIN EJECUTAR INCLUIDO RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE LA VIGENCIA FISCAL 2019, AMPARADOS EN EL DECRETO CON FUERZA DE LEY 461 DEL 22 MARZO 2020” y previas las consideraciones del caso, ordenó:

“ARTICULO PRIMERO: Adicionase 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, la suma de la suma de **diez mil setecientos un millones setecientos cincuenta y tres mil doscientos noventa y siete pesos m/cte. (\$10.701.753.297,00)**, en el siguiente rubro:

**ANEXO
PRIMERA PARTE**

RENDA	FUENTE	TIPO INGRESOS	DENOMINACIÓN DEL NUMERAL RENTISTICO	INGRESOS DECRETO EMERGENCIAS
0			TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$10.701.753.297,00
04			RECURSOS DE CAPITAL	\$10.701.753.297,00
0402			RECURSOS DEL BALANCE	\$10.701.753.297,00
040201			RECURSOS DEL BALANCE	\$10.701.753.297,00
04020101			SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR - MAYOR RECAUDO- LEY 819 ART 8 INCISO 2)	\$10.701.753.297,00
0402010101			SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR)	\$7.924.694.578,00
040201010103	1109	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) DESAHORRO DE LOS RECURSOS DEL FONPET EDUCACION	\$2.350.000.000,00
040201010106	0225	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR)-SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES MULTAS POR COMPARENDOS Y SANCIONES	\$400.000.000,00
040201010111	0226	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES SOBRETASA BOMBERIL	\$1.825.810.281,00
040201010114	0243	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES INGRESOS POR LOTES EJIDALES	\$300.000.000,00
040201010119	1604	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES (2011) REGALIAS PETROLIFERAS DIRECTAS	\$300.000.000,00
040201010120	1104	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES S.G.P.- PROPOSITO GENERAL OTROS SECTORES	\$647.500.000,00
040201010128	1113	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) ASIGNACIONES ESPECIALES DESAHORRO FONPET EDUCACION	\$650.000.000,00
040201010129	0279	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS NO EJECUTADOS VIGENCIAS ANTERIORES FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DEL MUNICIPIO DE NEIVA	\$422.247.769,00

040201010134	0295	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES ESTAMPILLA PRO-ADULTO MAYOR	\$550.000.000,00
040201010143	2382	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N° 0805 DE 2019 CUYO OBJETO ES AUNAR ESFUERZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS POR FENÓMENOS HIDRO METEOROLÓGICOS EN EL RIO FORTALECILLAS PARA CORREGIMIENTO DE VEGALARGA DEL MUNICIPIO DE NEIVA Y EL CORREGIMIENTO DE ANACLETO GARCÍA DEL MUNICIPIO D	\$13.574.137,00
040201010144	2407	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES EMPRESTITO INTERNO DESEMBOLSO DE 11,000,000.000 SEGUN ACUERDO NO 001 DEL 2018 Y EL DECRETO NO 058 DEL 25 DE ABRIL DEL 2018	\$115.562.391,00
040201010147	0102	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES RECURSOS PROPIOS	\$350.000.000,00
0402010102			SUPERAVIT (MAYOR RECAUDO)	\$2.777.058.719,00
040201010205	0250	4	SUPERAVIT MAYOR RECAUDO FONDO DE SEGURIDAD VIGENCIA ANTERIOR	\$2.600.000.000,00
040201010209	0271	4	SUPERAVIT MAYOR RECAUDO SOBRETASA BOMBERIL	\$177.058.719,00
TOTALES			INGRESOS DECRETO EMERGENCIAS	\$10.701.753.297,00

TOTAL, ADICION INGRESOS	\$10.701.753.297,00
--------------------------------	----------------------------

ARTICULO SEGUNDO. Adicionase 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, la suma de **diez mil setecientos un millones setecientos cincuenta y tres mil doscientos noventa y siete pesos m/cte. (\$10.701.753.297,00)**, en la siguiente Apropriación:

**ANEXO
SEGUNDA PARTE**

APROPIACION	FUENTE	TIPO GASTO	RESP	DENOMINACIÓN APROPIACION	GASTOS DECRETO EMERGENCIAS
0				TOTAL PRESUPUESTO DE GASTO	\$10.701.753.297,00
04				TOTAL INVERSION	\$10.701.753.297,00
0404				TOTAL INVERSION	\$10.701.753.297,00
040403				EJE ESTRATEGICO 3. INSTITUCIONAL	\$2.600.000.000,00
04040316				COMPONENTE INSTITUCIONAL: 16. JUSTICIA Y SEGURIDAD.	\$2.600.000.000,00
0404031608				SECRETARÍA DE GOBIERNO	\$2.600.000.000,00
040403160821				PROGRAMA 21. LA RAZON ES LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA	\$2.600.000.000,00
04040316082101				REDUCIR LA TASA DE HOMICIDOS MEDIANTE LA EJECUCIÓN DEL PISCC	\$2.600.000.000,00
0404031608210101	0250	C	GOB	REDISEÑAR, APROBAR E IMPLEMENTAR EL PISCC	\$2.600.000.000,00
040404				EJE ESTRATEGICO 4. AMBIENTAL	\$7.701.753.297,00
04040417				COMPONENTE AMBIENTAL: 17. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.	\$7.701.753.297,00



0404041718				OFICINA DE GESTION DEL RIESGO	\$7.701.753.297,00
040404171826				PROGRAMA 26. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE CONOCIMIENTO DEL RIESGO	\$7.701.753.297,00
04040417182601				CONTINUAR MITIGANDO EL RIESGO EN LAS ZONAS DECLARADAS COMO TÁL	\$7.701.753.297,00
0404041718260112	0226	C	RIE	ELABORAR EL PROYECTO PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCION DE LA SUBESTACIÓN DE BOMBEROS ZONA ORIENTE	\$1.300.000.000,00
0404041718260114	0226	C	RIE	ADQUIRIR EQUIPOS ESPECIALIZADOS PARA LA ATENCIÓN DE LAS EMERGENCIAS	\$425.810.281,00
0404041718260114	0271	C	RIE	ADQUIRIR EQUIPOS ESPECIALIZADOS PARA LA ATENCIÓN DE LAS EMERGENCIAS	\$177.058.719,00
0404041718260120	0226	C	RIE	FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL CUERPO DE BOMBEROS OFICIALES DE NEIVA.	\$100.000.000,00
0404041718260122				FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DEL MUNICIPIO DE NEIVA	\$5.698.884.297,00
040404171826012202	0279	C	RIE	SUBCUENTA DE REDUCCION DEL RIESGO	\$422.247.769,00
040404171826012202	2382	C	RIE	SUBCUENTA DE REDUCCION DEL RIESGO	\$13.574.137,00
040404171826012202	2407	C	RIE	SUBCUENTA DE REDUCCION DEL RIESGO	\$115.562.391,00
040404171826012203	0102	C	RIE	SUBCUENTA DE MANEJO DE DESASTRES	\$350.000.000,00
040404171826012203	0243	C	RIE	SUBCUENTA DE MANEJO DE DESASTRES	\$300.000.000,00
040404171826012203	0295	C	RIE	SUBCUENTA DE MANEJO DE DESASTRES	\$550.000.000,00
040404171826012203	1104	C	RIE	SUBCUENTA DE MANEJO DE DESASTRES	\$647.500.000,00
040404171826012203	1109	C	RIE	SUBCUENTA DE MANEJO DE DESASTRES	\$2.350.000.000,00
040404171826012203	1113	C	RIE	SUBCUENTA DE MANEJO DE DESASTRES	\$650.000.000,00
040404171826012203	1604	C	RIE	SUBCUENTA DE MANEJO DE DESASTRES	\$300.000.000,00
040405				EJE ESTRATEGICO 5. INFRAESTRUCTURA	\$400.000.000,00
04040510				COMPONENTE INFRAESTRUCTURA: 10. TRANSPORTE.	\$400.000.000,00
0404051016				SECRETARIA DE MOVILIDAD	\$400.000.000,00
040405101633				PROGRAMA 33. LA RAZON ES FORTALECER LA GESTIÓN INSTITUCIONAL EN LA SEGURIDAD VIAL	\$400.000.000,00
04040510163301				REDUCIR EL INDICE DE LA MORTALIDAD EN SINIESTROS VIALES (46 MUERTOS)	\$400.000.000,00
0404051016330105	0225	C	MOV	FORTALECER LA ESTRATEGIA DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LA MOVILIDAD	\$400.000.000,00
TOTALES				GASTOS DECRETO EMERGENCIAS	\$10.701.753.297,00

TOTAL, ADICION GASTOS	\$10.701.753.297,00
------------------------------	----------------------------

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

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 1º de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad sobre el aludido acto administrativo, ordenando la fijación de aviso electrónico en la página web de la corporación y sitio web de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dando a conocer la existencia del presente medio de control para la intervención de la ciudadanía; se invitó a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en la materia relacionados con el tema, para que presentaran su concepto acerca de los puntos relevantes para proferir sentencia; se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto y se solicitó los antecedentes administrativos que dieron origen al acto.

3. INTERVENCIONES

Dentro del término concedido, el municipio de Neiva no se pronunció y no se registró ninguna intervención ciudadana.

3.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva rindió concepto y consideró que el acto enjuiciado debe anularse por desconocer el artículo 1º Parágrafo 1º del Decreto Legislativo 461 de 2020, teniendo en cuenta que no existen criterios en la motivación del acto administrativo que permitan identificar que los recursos por el orden de 2.600 millones de pesos destinados a la Secretaría de Gobierno para *rediseñar, aprobar e implementar el PISCC o Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana* estén directamente relacionados para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Observó que los PISCC son programas con fines específicos determinados por la ley que no tienen relación directa con los aspectos de la pandemia y, por ende, de la emergencia sanitaria ni del Estado de

excepción, adicionalmente, se enmarcan dentro de un rubro presupuestal encaminado a la “*reducción de la tasa de homicidios*”.

Con fundamento en lo anterior, el Gobierno Municipal no debió acudir a las facultades excepcionales invocadas en el decreto para realizar la modificación que hace la norma acusada, como quiera que dicho movimiento no está justificado en hacer frente a las causas que dieron lugar a la emergencia.

En la motivación del acto administrativo se refiere que hay valores o conceptos que sí estarán destinados a hacer frente directamente a la emergencia sanitaria, como en el caso de los recursos para la compra de elementos de protección a los agentes de tránsito o al fortalecimiento y compra de equipos especializados para la atención de emergencias o destinados al fondo de gestión del riesgo del municipio, empero, ello no ocurrió con la cifra de dos mil seiscientos millones de pesos referida.

Así, si en gracia de discusión existe o no reorientación de rentas para esos dos mil seiscientos millones con destino a “*REDISEÑAR APROBAR E IMPLEMENTAR EL PISCC*”, lo cierto es que el ejecutivo municipal fundamenta la expedición del acto en la emergencia sanitaria y en el Estado de excepción y, concluye materializando un movimiento presupuestal que no se enmarca en tales fines, lo que constituye un desconocimiento a las normas en que debe fundarse y una falsa motivación que dan lugar a su nulidad total, teniendo en cuenta que se trata de un movimiento presupuestal que no puede nulitarse parcialmente, pues las cifras globales son la suma de cada rubro o tipo de gasto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, este Tribunal es competente para revisar los actos y medidas administrativas de carácter general que sean dictadas por las

autoridades del orden territorial durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el presidente de la República.

En este caso, el Tribunal tiene competencia para ejercer dicho control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Neiva – Huila *“Por medio del cual se efectúa una adición presupuestal 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, por concepto de recursos mayor recaudo saldos sin ejecutar incluido rendimientos financieros de la vigencia fiscal 2019, amparados en el decreto con fuerza de ley 461 del 22 marzo 2020”*.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Neiva – Huila, “Por medio del cual se efectúa una adición presupuestal 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, por concepto de recursos mayor recaudo saldos sin ejecutar incluido rendimientos financieros de la vigencia fiscal 2019, amparados en el decreto con fuerza de ley 461 del 22 marzo 2020”, y de ser así, definir si se encuentra ajustado al marco jurídico vigente?*

Para resolver lo anterior, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** Marco normativo del Control Inmediato de Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional; **iii)** Casco concreto: aspectos formales y materiales.

3. DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Control Inmediato de Legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece inicialmente regulado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, así:

“Artículo 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.”

En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó 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.”

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el gobierno nacional o territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de revisar si los mismos se ajustan a ese marco normativo de estado de excepción.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades

nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” – Resaltado por la Sala -

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del “*control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan*” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

“...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un Decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

³ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el Estado de Excepción y de los Decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio Decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

1. La Sala Plena del Consejo de Estado⁴ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

2. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

3. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas

⁴ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁵

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en **desarrollo** de los Decretos Legislativos que se expidan durante los estados de excepción.

4. DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En el mismo sentido y debido a la propagación de la enfermedad y la necesidad de continuar con las medidas implementadas, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decidió adicionar y dar continuidad al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

⁵ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión Número 10. **Sentencia del 11 de mayo de 2020**. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

5. CASO CONCRETO.

La Sala procede a examinar el Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Neiva – Huila, a fin de establecer si sobre el mismo procede ejercer control inmediato de legalidad, para lo cual es necesario abordar los aspectos formales y materiales del mismo así:

5.1. Aspectos formales.

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo que debe examinarse en estos casos, es necesario verificar lo siguiente: **i)** que se trate de un acto de contenido general; **ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **iii)** que el acto tenga como fin desarrollar un o más de los Decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

5.1.1 Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Neiva, se desprende que se trata y adopta medidas precisas en cuanto a la adición al presupuesto general de rentas e ingresos y recaudos de capital e inversiones del municipio de Neiva para la vigencia fiscal 2020.

De tales ordenamientos se desprende que se trata de medidas de carácter general, pues se aplican y se dirigen a toda la comunidad residente en el municipio de Neiva y por lo tanto, es claro que se cumple el requisito indicado.

5.1.2 Que corresponda al ejercicio de funciones administrativas.

La Constitución Política establece en el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y el 209 dispone que *“la función administrativa está al servicio de los intereses*

generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

En este caso, la Sala observa que los ordenamientos adoptados por el alcalde de Neiva (H), en el acto examinado, se derivan del ejercicio de sus funciones administrativas constitucionales y legales propias de su cargo y por ello, se cumple el requisito formal referido.

5.1.3 Que se dicten en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante los Estados de Excepción:

El aludido Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde del municipio de Neiva – Huila conforme a las facultades legales establecidas en el Decreto No. 111 de 1996 *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”*, Decreto No. 568 de 1996 *“Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”*; Acuerdo No. 002 del 6 de marzo de 2009 *“Por el cual se adopta el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Neiva, se derogan los Acuerdos 082 de 1996 y 012 de 1997 y se dictan otras disposiciones”*; Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, Decreto No. 305 de 14 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el municipio de Neiva; Decreto No. 306 del 16 de marzo de 2020 “Por la cual se declara una situación de calamidad pública en el Municipio de Neiva; al Decreto No. 308 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Neiva y se dictan otras disposiciones”*.

Igualmente, y de manera expresa, señala que actúa conforme a lo previsto en el **Decreto No. 0461 del 22 de marzo de 2020**, expedido por el Presidente de la República *“Por 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”, el cual dispuso:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

Parágrafo 3. *Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente⁶”.*

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.”*

Por tanto, la Sala concluye que se cumple el requisito de procedibilidad formal para ejercer control *inmediato* de legalidad sobre las medidas administrativas adoptadas por el alcalde de Neiva en el Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, pues tienen relación específica o conexidad y desarrolla un Decreto legislativo expedido dentro y con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁶ Parágrafo 3 adicionado por el artículo 25 del Decreto 538 de 2020

decretado por el Presidente de la República, esto es, el Decreto 461 de 2020, el cual se expidió a su vez, dentro del marco y vigencia del Estado de Excepción adoptado por el presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

5.2. Aspectos materiales

A efectos de examinar el aspecto material del acto y si sus disposiciones se ajustan al marco normativo vigente, en tanto se refieren a unas adiciones presupuestales, debe señalarse que la Constitución Política estableció en el artículo 345 la regla general de 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, las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, según la entidad correspondiente y en el artículo 313 estableció que los concejos municipales, entre otras funciones, deben 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.

Por ello se ha considerado que en esta materia 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.

No obstante, en la Carta Política también se fijó una excepción a la citada regla presupuestal, pues cuando se decreten los Estados de Excepción se deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo, de manera transitoria, extraordinaria y específica, intervenga sobre el presupuesto y disponga sobre la destinación de las rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción⁷.

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-146 de

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-772 de 1998.

2009⁸, precisó:

“El conjunto de reglas que fija la Constitución Política en materia de la determinación del presupuesto, está basada en la vigencia efectiva del principio democrático, a través de la sujeción de la definición del gasto público a la decisión de los órganos de representación. Así, en los términos del artículo 345 C.P., en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación al tesoro que no se halle incluida en el de gastos, y de manera correlativa, el precepto constitucional dispone que tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. A su vez, el artículo 347 C.P. establece que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Estas condiciones han sido enmarcadas por la doctrina bajo el principio de legalidad del presupuesto. El hecho que el Constituyente haya circunscrito el principio de legalidad del presupuesto al “tiempo de paz”, involucra la posibilidad que durante aquellas circunstancias graves, inminentes y excepcionales, que permiten al Ejecutivo declarar los estados de excepción, sea admisible que modifique el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, con el fin de atender las necesidades de gasto público que se deriven de las medidas adoptadas para conjurar las causas de la crisis que dieron lugar a dicha declaratoria.”

“La jurisprudencia constitucional ha considerado, de manera uniforme y reiterada, que en durante la vigencia de los estados de excepción, el Gobierno está facultado para, a través de la expedición de decretos legislativos, modificar el presupuesto general de la Nación. Estas modificaciones pueden versar bien sobre la modificación de la fuente de los ingresos fiscales, como a la destinación de los créditos contenidos en el mismo. De igual manera, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones. (...)

Cuando en los estados de excepción se decreta un traslado presupuestal, la medida busca cambiar la destinación de unas partidas para disponer de esos recursos para los fines propios de la respectiva situación excepcional. En tal caso el examen de constitucionalidad del correspondiente decreto legislativo debe referirse a la conexidad del traslado con la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción, así como a la necesidad y la proporcionalidad de la medida, examen que comprende tanto el estudio de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la manera como se afectan las partidas que se disminuyen. (...)

Conforme a ello, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nacional -Decreto 111 de 1996-, establece que

⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 4490 de 2008 “por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2008 y se dictan otras disposiciones.”

“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”. Por tanto, durante los estados de emergencia económica, como el presente, el Gobierno Nacional tiene la facultad para redistribuir las rentas de la nación, sin el previsto concepto favorable del legislador, siempre que el fin sea solventar y enfrentar las causas que dieron origen a la emergencia.

Si bien las anteriores precisiones se refieren al Gobierno Nacional, tal tesis también es aplicable a los entes territoriales, por cuanto el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 facultó a dichas entidades para decretar la urgencia manifiesta con el fin de adquirir bienes, prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, siempre y cuando se presenten situaciones propias de los estados de excepción y además, para cumplir tal objetivo, los alcaldes y gobernadores pueden hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

En ese orden, las entidades territoriales, como lo es el municipio de Neiva -Huila, tienen la facultad de redistribuir las rentas internas, sin autorización del concejo municipal durante los estados de excepción, siempre y cuando la medida se adopte para conjurar las causas que dieron origen a la emergencia y cuando haya normalidad institucional, deben atender la normativa aplicable al presupuesto municipal, como lo es el Decreto 111 de 1996⁹, en el que se señala que los municipios deben guiarse por las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en particular, tener en cuenta lo previsto en los artículos 76 a 88 que regulan el tema de las modificaciones al presupuesto.

La Corte Constitucional en sentencia C-685 de 1996¹⁰, se refirió a las adiciones presupuestales en el siguiente sentido:

“...se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios)”; y según la Auditoría General de la República, la adición presupuestal es “(...) el procedimiento que se adelanta para incorporar conceptos de gastos no contemplados en el presupuesto inicial.

⁹Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia del 5 de diciembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Para adicionar el nuevo gasto se requiere contar con el recurso que lo va a financiar, por tal motivo se requiere la expedición de la correspondiente certificación de la existencia de tal fuente. (...) Como se trata de incrementar el monto del presupuesto, se requiere que el gobierno de la entidad territorial presente a la Corporación de elección popular un proyecto de Ordenanza o Acuerdo para tales efectos”.

Ahora, el artículo 79 del Decreto 111 de 1996 regula la posibilidad de aumentar las apropiaciones en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizadas por la Ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes”.

No obstante lo anterior, existen dos excepciones a las adiciones presupuestales a saber: *i)* los que corresponden a cofinanciaciones provenientes del nivel nacional y departamental, así como los provenientes de cooperación internacional, tal como lo define el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y, *ii)* los recursos del Sistema General de Regalías, tal como lo establece la Ley 1530 de 2011 en su artículo 96 y la reglamentación de dicha norma, efectuada mediante Decreto 1949 de 2012, artículo 59.

En este caso, debe tenerse en cuenta además lo previsto en el Decreto No. 461 el 22 de marzo de 2020, pues se conceden facultades excepcionales a los alcaldes y Gobernadores para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, excepto las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política y los recursos de salud con destinación específica, los cuales no pueden cambiarse su destinación, salvo lo establecido en la Ley.

Es claro que los principios presupuestales previamente mencionados, rigen en el nivel nacional y territorial y deben ser respetados tanto en tiempos de normalidad institucional como en los estados de excepción y urgencia manifiesta, teniendo en cuenta que en todas las actuaciones del Estado debe prevalecer el principio de legalidad, transparencia y el debido proceso, concretados en la coherencia y concordancia que debe haber entre planeación y presupuesto. Se trata de facultades excepcionales, que, por la importancia de la función, impone sin duda, un estricto apego a la Ley.

Conforme a lo anterior y a la normatividad aludida, se concluye que el alcalde de Neiva acudió a las facultades legales ordinarias y extraordinarias para expedir el acto examinado, pues dentro del marco de la emergencia económica *adicionó* el presupuesto general del municipio de Neiva para la vigencia fiscal del año 2020 y se fundamentó en un decreto legislativo específico para ello.

En ese contexto, pasa la Sala a examinar si el alcalde cumplió a cabalidad los principios de legalidad, coherencia, conexidad, necesidad y proporcionalidad al adicionar el presupuesto general del municipio con las rentas precisadas en el acto enjuiciado y si las mismas fueron debidamente reorientadas -apropiadas- para atender los gastos en materias de su competencia y en particular, si tuvieron la finalidad de contrarrestar y/o mitigar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Lo primero que debe precisarse es que como en el Decreto municipal 0367 del 24 de marzo de 2020, se adicionaron unas “*rentas de destinación específica*”, es importante indicar que están previstas en el artículo 359 de la Constitución Política, así:

ARTÍCULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

- 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*
- 2. Las destinadas para inversión social.*
- 3. Las que, con base en Leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.*

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado una serie de características para las rentas con destinación específica, de las cuales la Sala resalta las siguientes:

“a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales.”¹¹

¹¹ En la sentencia C-1515 de 2000, M.P. Martha SÁCHICA Méndez, se señaló que *una interpretación sistemática del texto constitucional nos lleva a afirmar que la expresión “rentas nacionales de destinación específica, se refiere exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria o impuestos.* En este

b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución.¹²

c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario.¹³

d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo.¹⁴

e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos.¹⁵

En cuanto a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, se prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 356. *<Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la Ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.*

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la Ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la Ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

aspecto pueden verse también las sentencias C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón, C-360 y C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

¹² Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹³ Ibidem

¹⁴ *La delicada tarea de gestionar globalmente las metas del plan y hacerlas compatibles con las políticas y posibilidades reales de gasto dentro de cada vigencia fiscal, se torna en extremo difícil cuando una porción sustancial de los ingresos queda inexorablemente atada a los destinos fijados por las Leyes creadoras de rentas con destinación específica que limitan por definición el ingreso de los caudales públicos a una caja común para luego, de manera racional, asegurar la ejecución ordenada y justa de las prioridades trazadas en la Ley de presupuesto y en el plan de desarrollo. Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.*

¹⁵ *El proceso presupuestal, en principio, esto es, salvo las excepciones introducidas en la propia Constitución, no puede ser obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas a determinados fines que le restan la necesaria flexibilidad al manejo de las finanzas públicas y, por consiguiente, menoscaban la función política de orientar el gasto y los recursos existentes a satisfacer las necesidades que en cada momento histórico se estiman prioritarias. Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.*

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la Ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la Ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

(...)

ARTÍCULO 361. *<Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2019. Hasta tanto se promulgue la Ley que ajuste el Sistema General de Regalías, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen. A continuación, el texto vigente>*

<Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. (...)” (subrayado fuera de texto)

En el asunto examinado se adicionan las siguientes partidas:

040201			RECURSOS DEL BALANCE	\$10.701.753.297,00
04020101			SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR - MAYOR RECAUDO- LEY 819 ART 8 INCISO 2)	\$10.701.753.297,00
0402010101			SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR)	\$7.924.694.578,00
040201010103	1109	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) DESAHORRO DE LOS RECURSOS DEL FONPET EDUCACION	\$2.350.000.000,00
040201010106	0225	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR)-SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES MULTAS POR COMPARENDOS Y SANCIONES	\$400.000.000,00
040201010111	0226	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES SOBRETASA BOMBERIL	\$1.825.810.281,00
040201010114	0243	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES INGRESOS POR LOTES EJIDALES	\$300.000.000,00
040201010119	1604	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES (2011) REGALIAS PETROLIFERAS DIRECTAS	\$300.000.000,00
040201010120	1104	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES S.G.P.- PROPOSITO GENERAL OTROS SECTORES	\$647.500.000,00
040201010128	1113	4	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR) ASIGNACIONES ESPECIALES DESAHORRO FONPET EDUCACION	\$650.000.000,00

La Sala observa que el señor alcalde Neiva adiciona al presupuesto del municipio de Neiva para la vigencia 2020 recursos por valor de \$10.701.753.297, provenientes de diversos conceptos de superávit por saldos sin ejecutar de vigencias anteriores y mayores recaudos de vigencias anteriores, son susceptibles de ser adicionados al presupuesto del municipio de Neiva, previo el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), el Acuerdo 02 de 2009 (Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Neiva) y demás normas concordantes, como quiera que si bien algunas son rentas de destinación específica también lo es que son recursos sobrantes de ejercicios fiscales anteriores, y en esas circunstancias, conforme a las reglas antes mencionadas, se consideran rentas que ya no tienen una destinación específica reglada por la Constitución Política y, por tanto, pueden ser apropiados a cualquier objeto del gasto.

Ahora bien, en el acto examinado, en cuanto a la aplicación de los recursos que se adicionan, el alcalde dejó la siguiente motivación:

“Que una vez analizados los recursos en mención, tenemos, con la fuente de financiación 0225 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES MULTAS POR COMPARENDOS Y SANCIONES, este será destinado para compra de elementos de los agentes de tránsito incluido los de protección sanitaria para dicha emergencia; 0250 MAYOR RECAUDO FONDO DE SEGURIDAD VIGENCIA ANTERIOR, este recurso está destinado al FONSECON; 0271 MAYOR RECAUDO SOBRETASA BOMBERIL y 0226 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES SOBRETASA BOMBERIL, estos recursos están destinados al fondo bomberil y pertenecen a la emergencia y desastres del municipio de Neiva; 1109 DESAHORRO DE LOS RECURSOS DEL FONPET EDUCACION, 0243 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES INGRESOS POR LOTES EJIDALES, 1604 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES (2011) REGALIAS PETROLIFERAS DIRECTAS, 1104 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES S.G.P - PROPOSITO GENERAL OTROS SECTORES, 1113 ASIGNACIONES ESPECIALES DESAHORRO FONPET EDUCACION, 0279 SALDOS NO EJECUTADOS VIGENCIAS ANTERIORES FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DEL MUNICIPIO DE NEIVA, 0295 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES ESTAMPILLA PROADULTO MAYOR, 2382 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N° 0805 DE 2019 CUYO OBJETO ES AUNAR ESFUERZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS POR FENÓMENOS HIDRO METEOROLÓGICOS EN EL RIO FORTALECILLAS PARA CORREGIMIENTO DE VEGALARGA DEL MUNICIPIO DE NEIVA Y EL CORREGIMIENTO DE ANACLETO GARCÍA DEL MUNICIPIO DE NEIVA.,

2407 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES EMPRESTITO INTERNO DESEMBOLSO DE 11,000,000,000 SEGUN ACUERDO NO 001 DEL 2018 Y EL DECRETO No. 058 DEL 25 DE ABRIL DEL 2018, y 0102 SALDOS VIGENCIAS ANTERIORES RECURSOS PROPIOS. Dichos recursos se destinaron al FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DEL MUNICIPIO DE NEIVA, en las subcuentas así:

De estas apropiaciones se resaltan las siguientes:

0	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$ 4,000,000,000
04	TOTAL INVERSION	\$ 4,000,000,000
0404	TOTAL INVERSION	\$ 4,000,000,000
040403	EJE ESTRATEGICO INSTITUCIONAL 3.	\$ 2,600,000,000
04040316	COMPONENTE INSTITUCIONAL: 16. JUSTICIA Y SEGURIDAD	\$ 2,600,000,000
0404031608	SECRETARIA DE GOBIERNO	\$ 2,600,000,000
040403160821	PROGRAMA 21. LA RAZON ES LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA	\$ 2,600,000,000
04040316082101	REDUCIR LA TASA DE HOMICIDIOS MEDIANTE LA EJECUCION DEL PISCC	\$ 2,600,000,000
0404031608210101-0250-C-GOB	Rediseñar, aprobar e implementar el PISCC	\$ 2,600,000,000
040404	EJE ESTRATEGICO 4. AMBIENTAL	\$ 1,400,000,000
04040417	COMPONENTE AMBIENTAL: 17. PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	\$ 1,400,000,000
0404041718	OFICINA DE GESTION DEL RIESGO	\$ 1,400,000,000
040404171826	PROGRAMA 26. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE CONOCIMIENTO DEL RIESGO	\$ 1,400,000,000
04040417182601	CONTINUAR MITIGANDO EL RIESGO EN LAS ZONAS DECLARADAS COMO TAL	\$ 1,400,000,000
040404171826010112-0226-C-RIE	Elaborar el proyecto para el diseño y la construcción de la subestación de bomberos zona oriente	\$ 1,300,000,000
040404171826010120-0226-C-RIE	Fortalecimiento y modernización del cuerpo de bomberos oficiales de Neiva	\$ 100,000,000

Respecto a los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), se tiene que es una medida de planeación que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país, que debe contener estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía; un insumo fundamental para determinar las inversiones que se realizarán en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Es decir, aborda

integralmente los temas de seguridad y convivencia con el concurso de distintos actores y sectores.

De conformidad con lo anterior, esta apropiación por valor de \$2.600.000.000, destacada dentro del EJE ESTRATÉGICO 3. INSTITUCIONAL COMPONENTE INSTITUCIONAL: 16. JUSTICIA Y SEGURIDAD SECRETARÍA DE GOBIERNO PROGRAMA 21. LA RAZON ES LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA REDUCIR LA TASA DE HOMICIDIOS MEDIANTE LA EJECUCIÓN DEL PISCC y finalmente aplicada para “Rediseñar, aprobar e implementar el PISCC”, se considera que no tiene conexidad y no cumple el requisito de necesidad presupuestal, pues no tiene relación alguna con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y como bien lo indicó el Agente del Ministerio Público, se destina para la reducción de la tasa de homicidios mediante la ejecución del PISCC y tal tema, si bien trascendental en la actividad de la administración, no está conectado con las facultades otorgadas al alcalde. El aludido movimiento presupuestal no tiene la finalidad de afrontar y contrarrestar los efectos sanitarios y de salubridad públicas.

En relación con las apropiaciones de gastos con destino al Eje Estratégico Ambiental, para el componente prevención y atención de desastres, gestión de riesgo, fortalecimiento del proceso de conocimiento del riesgo, continuar mitigando el riesgo en las zonas declaradas como tal y específicamente para “*Elaborar el proyecto para el diseño y la construcción de la subestación de bomberos zona oriente*”, referenciados como el rubro 0404041718260112 por \$1.300.000.000 y el rubro 0404041718260120 Fortalecimiento y modernización del cuerpo de bomberos oficiales de Neiva por valor de \$100.000.000, tampoco se justifican ni se relacionan con las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y lo exige específicamente el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020. Por ello, estas apropiaciones carecen de sustento legal y deben ser anuladas al desconocer el principio de necesidad y de conexidad.

En resumen: las disposiciones relacionadas con la adición de las apropiaciones de gastos antes mencionadas se declararán nulas, en virtud a que no guardan relación con acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y de igual manera, con el propósito de

guardar el equilibrio presupuestal entre los ingresos y los gastos, se declaran nulas las adiciones de las rentas con las cuales se financiarían dichos gastos.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Sexta de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial del artículo primero del Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Neiva, específicamente la adición de las siguientes rentas:

0	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$ 4,000,000,000
04	RECURSOS DEL CAPITAL	\$ 4,000,000,000
0402	RECURSOS DEL BALANCE	\$ 4,000,000,000
040201	RECURSOS DEL BALANCE	\$ 4,000,000,000
04020101	SUPERAVIT (SALDOS SIN EJECUTAR – MAYOR RECAUDO - LEY 819 ART 8 ENCISO 2)	\$ 4,000,000,000
0402010101	SUPERAVIT SALDOS SIN EJECUTAR	\$ 1,400,000,000
040201010111-0226-4	Superávit (SalDOS sin Ejecutar) SalDOS vigencias anteriores sobretasa bomberil	\$ 1,400,000,000
0402010102	SUPERAVIT MAYOR RECAUDO	\$ 2,600,000,000
040201010205-0250-4	Superávit mayor recaudo del fondo de seguridad vigencia anterior	\$ 2,600,000,000

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial del artículo segundo del Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Neiva, específicamente la adición de las siguientes apropiaciones para gastos:

0	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$ 4,000,000,000
04	TOTAL INVERSION	\$ 4,000,000,000
0404	TOTAL INVERSION	\$ 4,000,000,000
040403	EJE ESTRATEGICO 3. INSTITUCIONAL	\$ 2,600,000,000
04040316	COMPONENTE INSTITUCIONAL: 16. JUSTICIA Y SEGURIDAD	\$ 2,600,000,000
0404031608	SECRETARIA DE GOBIERNO	\$ 2,600,000,000

040403160821	PROGRAMA 21. LA RAZON ES LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA	\$ 2,600,000,000
04040316082101	REDUCIR LA TASA DE HOMICIDIOS MEDIANTE LA EJECUCION DEL PISCC	\$ 2,600,000,000
0404031608210101-0250-C-GOB	Rediseñar, aprobar e implementar el PISCC	\$ 2,600,000,000
040404	EJE ESTRATEGICO 4. AMBIENTAL	\$ 1,400,000,000
04040417	COMPONENTE AMBIENTAL: 17. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	\$ 1,400,000,000
0404041718	OFICINA DE GESTIÓN DEL RIESGO	\$ 1,400,000,000
040404171826	PROGRAMA 26. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE CONOCIMIENTO DEL RIESGO	\$ 1,400,000,000
04040417182601	CONTINUAR MITIGANDO EL RIESGO EN LAS ZONAS DECLARADAS COMO TAL	\$ 1,400,000,000
040404171826010112-0226-C-RIE	Elaborar el proyecto para el diseño y la construcción de la subestación de bomberos zona oriente	\$ 1,300,000,000
040404171826010120-0226-C-RIE	Fortalecimiento y modernización del cuerpo de bomberos oficiales de Neiva	\$100,000,000

TERCERO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada en lo referido a los cargos examinados. Por tanto, contra el **Decreto No. 0367 del 24 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde Municipal de Neiva - Huila, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

CUARTO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones, al Municipio de Neiva y al Agente del Ministerio Público.

QUINTO: ORDENAR publicar esta decisión durante diez (10) días en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

SEXTO: Archívese el expediente, previas las anotaciones en el software de gestión.

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado Ponente



GERARDO IVAN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada (Aclara voto)

RAMIRO APONTE PINO
Magistrado

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado – (Con salvamento de voto)

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

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

Clase de proceso	Control inmediato de legalidad
Acto Administrativo	Decreto 0367de 2020 expedido por el alcalde municipal de Neiva
Radicación	41 001 23 33 000 2020 00089 00
M. Ponente	Dr. José Miller Lugo Barrero

1. Considero que la apropiación por valor de \$2.600.000.000, destacada dentro del EJE ESTRATÉGICO 3. INSTITUCIONAL COMPONENTE INSTITUCIONAL: 16. JUSTICIA Y SEGURIDAD SECRETARÍA DE GOBIERNO PROGRAMA 21. LA RAZON ES LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA REDUCIR LA TASA DE HOMICIDIOS MEDIANTE LA EJECUCIÓN DEL PISCC y finalmente aplicada para “Rediseñar, aprobar e implementar el PISCC”, al contrario de lo considerado de tener conexidad y de no tener la finalidad de afrontar y contrarrestar los efectos sanitarios y de salubridad, en mi criterio contribuye a conjurar la situación que motivó la declaratoria excepcional, en su ámbito social-

2. En efecto, tiene por finalidad contribuir a disminuir o reducir algunas causas sociales de la que motivaron la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que el gobierno nacional declaró en todo el territorio Nacional, por lo que evidentemente se cumple el criterio de conexidad, pues la situación presentada conlleva a que diversidad de violencias se manifiesten lo que hace necesario disponer recursos para minimizarlas o controlarlas.

3. De otro lado, en cuanto a anular parcialmente la adición de algunas de las apropiaciones para gastos, estimo que no ha debido realizarse y dejar en criterio del alcalde de Neiva la disminución correspondiente, pues no encuentro argumentos diferente al valor de lo anulado en la adición de las rentas para escoger los rubros o ítems de los gastos, sin motivación específica al porqué de esos ítems.

Atentamente,



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA PLENA**

Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

ACLARACIÓN DE VOTO

Neiva, once (11) de junio de dos mil veinte (2020).

Expediente : **41001-23-33-000-2020-00089-00**

Ente territorial: **Municipio de Neiva**

Acto : **Decreto No. 367 del 24 de marzo de 2020**

Magistrado Ponente: Doctor **José Miller Lugo Barrero**

Con mi acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con la decisión de fecha 11 de junio de 2020, por medio de la cual se resolvió declarar la nulidad del Decreto No. 367 del 24 de marzo de 2020, al considerarse que dicho acto administrativo cambia la destinación de las rentas fijas provenientes del Sistema General de Participaciones, prohibición que se consagró en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Si bien comparto la decisión, debo precisar que en un proceso de similares características (radicado 2020-80), esto es el estudio de una medida general adoptada dentro del marco de los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020, la Sala Mayoritaria consideró que la orden de efectuar traslados presupuestales, así vulnera la prohibición del Decreto 461 de 2020, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que dicha facultad se desprende del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en consecuencia, consideró que dicha orden no desarrolló el Estado de Emergencia.

En ese sentido, según mi criterio, la Sala Mayoritaria debió acoger la tesis que venía aplicando en los casos similares, con el fin de no avocar el estudio de fondo del Decreto 367 del 24 de marzo de 2020, pues, reiteró que el acto administrativo bajo análisis desarrolla una facultad legal establecida en la Ley 80 de 1993, que según la Sala no se deriva del Estado de Excepción.

En ese orden, considero que a la Sala mayoritaria le correspondía salvar el voto en relación con el estudio de fondo del Decreto 367 del 24 de marzo de 2020, tal como aconteció en los procesos 2020-80 y 2020-196.

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 letter 'B' followed by several horizontal strokes and a long horizontal line underneath.

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada