



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Bucaramanga, junio diecisiete (17) de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Expediente: 680012333000-2020-00257-00

Norma que se revisa: Decreto No. 0123 del 8 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Bucaramanga

Medio de control: Inmediato Legalidad

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander control de legalidad sobre el Decreto No. 0123 de abril 8 de 2020, "POR EL CUAL SE EFECTÚA MODIFICACIÓN AL ANEXO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA VIGENCIA FISCAL 2020"

ANTECEDENTES

Acto sometido a control

"DECRETO No. 0123
DECRETO No. DE 2020

POR EL CUAL SE EFECTÚA MODIFICACIÓN AL ANEXO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA VIGENCIA FISCAL 2020

EL ALCALDE DE BUCARAMANGA,

En uso de sus facultades constitucionales legales, y

CONSIDERANDO:

- a) Que mediante Decreto 0202 del 20 de diciembre de 2019, se adoptó el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2020.
- b) Que mediante Decreto 0206 del 23 de diciembre de 2019, se liquidó el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020.
- c) Que es necesario hacer traslados presupuestales al anexo del Decreto de Liquidación 0206 del 23 de diciembre de 2019, para el normal funcionamiento de la Administración Central.
- d) Que el Decreto Nacional 417 del 17 de Marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, por la

¹ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción".

² "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".



pandemia del Coronavirus COVID-19, hace indispensable tomar medidas y apropiar recursos para la atención humanitaria a la población del Municipio de Bucaramanga.

- e) Que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio a la población desde las cero (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00) del día 13 de abril de 2020.
- f) Que el artículo 3 del Decreto 457 de 2020 determinó las garantías necesarias para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, entre ellas, la circulación para la adquisición de elementos de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- g) Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, 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 el Decreto 417 de 2020.
- h) Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 512 del 2 Abril de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada el Decreto 417 de 2020.
- i) Que mediante Decreto 0094 del 23 de marzo de 2020 el Alcalde de Bucaramanga declaró la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Bucaramanga con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19), con la finalidad de garantizar el 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 COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud.
- j) Que teniendo en cuenta el Plan de Acción para la Emergencia del COVID-19 del Municipio de Bucaramanga, en la etapa de Contención y cumplir la actividad de implementación de estrategias de ayudas sociales para los grupos poblaciones priorizados, a través, de diferentes medios como son, transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias, en cabeza de la Secretaría del Interior a través del fondo de gestión del riesgo de desastres.
- k) Que frente a los efectos que se derivan de las circunstancias indicadas en los anteriores considerandos y ante la necesidad de cumplir con el Plan de Acción COVID-19 de la Administración Municipal, la Secretaría del Interior remitió oficio No. SID 517-2020 donde requiere recursos para el desarrollo de la actividad mencionada en el considerando anterior, mediante la entrega de ayudas alimentarias a la población focalizada.
- l) Que la Profesional Especializada del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, certificó mediante oficio de fecha abril 7 de 2020 que los valores a contracreditar materia de este Decreto se encuentra libres de afectación.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: CONTRACREDITENSE en su capacidad presupuestal los numerales que a continuación se relacionan, con base en el Certificado de Disponibilidad enunciado en el literal l) y de conformidad con el siguiente detalle:



RUBRO	DETALLE	VALOR
	SECRETARIA DE HACIENDA	
	GOBERNANZA DEMOCRATICA	
	GOBIERNO LEGAL Y EFECTIVO	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
	FINANZAS PUBLICAS SOSTENIBLES Y COMPENSIBLES PARA LA CIUDADANIA	
2210323	SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO (FONDO DE ESTABILIZACION Y SUBVENCION)	
22103232	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES	3.100.000.000,00
	TOTAL CONTRAGREDITOS	3.100.000.000,00

ARTÍCULO SEGUNDO: CRÉESE dentro de la Secretaría del Interior Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres la siguiente fuente de financiación:

RUBRO	DETALLE
	SECRETARIA DEL INTERIOR
RUBRO	FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
22106814	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES EMERGENCIA COVID- 19

ARTÍCULO TERCERO: ACREDÍTESE los siguientes rubros en las cantidades que se detallan a continuación con base en los recursos trasladados en el artículo anterior.

RUBRO	DETALLE	VALOR
	SECRETARIA DEL INTERIOR	
	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	
	GESTION DEL RIESGO	
	PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	
	MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	
RUBRO	FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	
22106814	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES EMERGENCIA COVID-19	3.100.000.000,00
	TOTAL CREDITOS	3.100.000.000,00

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

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Expedido en Bucaramanga a 08 ABRIL 2020"

Trámite en única instancia

El magistrado sustanciador mediante auto del 16 de abril de 2020, avocó conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto No. 0123 del 8 de abril de 2020; corrió traslado a la Procuradora 159 II Delegada para Asuntos Administrativos, para que rindiera concepto; y ordenó pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión. De este trámite se destacan las siguientes **intervenciones:**



Procuradora 159 Judicial II para Asuntos Administrativos, considera que el Decreto No. 123 de 2020 cumple con los presupuestos de procedencia del medio de control inmediato de legalidad por contener una medida de carácter general al efectuarse una modificación al anexo del presupuesto del municipio para la vigencia 2020, dictado por autoridad administrativa ejercicio de la función administrativa atendiendo que el Alcalde como primera autoridad del municipio que ejerce la función administrativa con la cual se garantiza la prestación del servicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 4° de la Ley 489 de 1998, el cual consagra que las finalidades de la función administrativa son la búsqueda de la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes atendiendo los principios de la Carta Política. Adicionalmente, el acto bajo revisión fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción, habida cuenta que se sustenta en el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, a través del cual se faculta a Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar para atender el estado de emergencia; aclarando que no requiere de un decreto para ejecutar una facultad propia del alcalde como ordenador del gasto, lo que constituye más una justificación para hacer uso de tal facultad. Agrega que el traslado presupuestal se efectúa sobre partidas que corresponden a recursos propios, con lo cual se garantiza que no se trata de rentas de destinación específica establecida por la Constitución Política y los recursos de salud con destinación específica.

De igual manera, estima que el Decreto No. 123 de 2020 cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad al guardar relación directa con la situación que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción, y por tratarse de un hecho tan grave que requiere de medidas urgentes y extraordinarias que no daría espera a través de los mecanismos ordinarios en materia de contratación.

Finalmente dice que el Concejo Municipal es la autoridad competente para realizar las modificaciones o traslados que aumenten el monto total de los presupuestos por iniciativa del Alcalde, sin embargo, el burgomaestre puede realizar movimientos internos, como lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 3° del artículo 313 superior, siempre y cuando estas medidas no impliquen aumento de las partidas aprobadas por el Concejo Municipal. En consecuencia, considera que el acto administrativo bajo revisión se encuentra ajustado a derecho.

CONSIDERACIONES

Acerca de la Competencia

El Acuerdo núm. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, exceptuó de la suspensión de términos



adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad, que en virtud del art. 151.14 de la Ley 1437 de 2011 y el Art. 185 ibídem, recae en este Tribunal.

Problemas Jurídicos

- 1.** ¿El Decreto 0123 del 8 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Bucaramanga satisface los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad?
- 2.** De ser positiva la anterior respuesta, ¿El Decreto No. 123 del 8 de abril de 2020, “por el cual el Municipio de Bucaramanga efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020”, se expidió con observancia de la normatividad que reglamenta el estado de excepción, el Decreto No. 417 de 2020, por el cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y, en desarrollo de los decretos legislativos?

Solución a los Problemas Jurídicos Planteados

Del medio de Control de Legalidad. La Constitución Política al ocuparse de los estados de excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del estado de excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, actos estos últimos respecto de los cuales el Legislador al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, señaló que el control inmediato 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, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales. Al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó lo siguiente:

“(…) 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.”.

El Honorable Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de referirse a las características del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”.³

En reciente pronunciamiento, el Honorable Consejo de Estado⁴, al ocuparse de las características del medio de control inmediato de legalidad indicó lo siguiente:

“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 15 de abril de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00.



administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

...

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático.

(...)” (Negrillas fuera del texto)

De otra parte, respecto de los requisitos materiales, el Máximo Tribunal de lo contencioso administrativo⁵ señaló que: el principio de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, *“trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro haya una correlación directa”*. En cuanto al principio de proporcionalidad atiende se orienta a verificar si las medidas expedidas durante el estado de excepción resultan idóneas y proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a su declaratoria.

Estado de emergencia. El artículo 215 de la Carta Política reglamenta el estado de emergencia. La citada disposición constitucional consagra la declaratoria de este evento extraordinario *“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 [guerra exterior] y 213 [conmoción interior] que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”*.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 11 de mayo de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00



En estos eventos, la norma superior faculta al Presidente, con la firma de todos los ministros, a declarar el estado de emergencia "... por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario", y con fundamento en tal medida, podrá, de igual manera, dictar decretos con fuerza de ley destinados "exclusivamente" a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, decretos que sólo deberán regular materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y en forma transitoria, podrán establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Es otras palabras, deben ser medidas provisionales tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de excepción.

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-386 de 2017, analizando la figura de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, estableció como requisitos materiales de este evento:

- a. Que se trata de una calamidad pública, la cual "se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico".
- b. Que dicha eventualidad de carácter catastrófico no sea únicamente de carácter grave, "es decir, que tenga entidad propia de alcances e intensidad traumáticos, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico", sino que también debe ser "imprevista, es decir, diferente a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo".
- c. Que la calamidad pública no debe ser generada por efectos de una guerra exterior o un estado de conmoción, que es a lo que se ha llamado "presupuesto de identidad".
- d. Que efectivamente las facultades ordinarias de que las dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos resulten insuficientes y efectivamente desborden la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, que es aquello que específicamente se verifica mediante el denominado juicio de subsidiariedad.

Legalidad del gasto, principio de especialización, decreto de liquidación y movimientos presupuestales. La Honorable Corte Constitucional⁶ según el principio de legalidad del gasto corresponde al órgano de representación plural (entendiéndose Congreso

⁶ Sentencia C-685 de 1996



de la República, Asamblea Departamental o Concejo Municipal), decretar y autorizar los gastos del Estado, siendo así un mecanismo de control al Ejecutivo y, una expresión inevitable del principio de democrático y de la forma república de gobierno (artículo 1º Carta Política). A partir de lo anterior, se materializa la regla según la cual “no se podrá hacer una erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos”. Lo anterior implica que “El presupuesto es entonces una ley de autorización de gastos, por cuanto limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos: de un lado, en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; de otro lado; a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuando se puede gastar sino en qué se debe emplear los fondos públicos”.

Una consecuencia de la legalidad del gasto, explica el Alto Tribunal es el principio de especialización consagrado en el inciso final del artículo 345 de la Constitución Política, el cual consagra que se podrá “transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”, con lo cual se prohíbe al Ejecutivo utilizar una partida aprobada por el órgano de representación popular para un fin distinto al previsto. De manera que, si el primero se encuentra obligado a modificar la destinación de determinadas apropiaciones, debiendo recurrir a la figura de los **créditos adicionales**, con la cual 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)**, debe solicitar autorización ante el segundo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 y ss., del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

La anterior prohibición normativa tiene una excepción. El artículo 83 del Decreto Nacional 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto, autoriza al Gobierno Nacional efectuar “créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”. Por su parte, el artículo 84 de este estatuto, señala que “... 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”

Al respecto, la H. Corte Constitucional en **sentencia C-357 de 1994** con ponencia del Magistrado Jorge Arango Mejía, “... aceptó la modificación [del presupuesto] por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero,... en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso.” En igual sentido, en **sentencia C-206 de 1993**, se precisó que “El tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permiten admitir la viabilidad de la



alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir y remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz.”

Igualmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado⁷ señaló:

“Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los *créditos suplementales*, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los *créditos extraordinarios*, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. **El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.**”(Negrillas fuera del texto)

Examen del Decreto objeto control de legalidad

i. Procedibilidad del control inmediato de legalidad.

El Alcalde del Municipio de Bucaramanga expidió el Decreto No. 0123 del 8 abril de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚA MODIFICACIÓN AL ANEXO DE PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA VIGENCIA FISCAL 2020”

La Sala encuentra que el acto administrativo objeto de control judicial constituye un acto de carácter general, por cuanto, como se lee de las consideraciones del decreto municipal, adopta acciones presupuestales –específicamente, afecta el presupuesto aprobado inicialmente por el Concejo Municipal para la vigencia 2020 al crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios), para contener y mitigar la extensión de los efectos de la pandemia del coronavirus con la implementación de estrategias de ayudas sociales para los grupos poblaciones priorizados a través de diferentes medios, como son transferencias monetarias, bonos o entrega de ayudas alimentarias, medida contenida en el Plan de Acción para la Emergencia del COVID-19 adoptada por el Alcalde.

De igual manera, se observa que el Decreto No. 123 de 2020 fue expedido por autoridad administrativa –el Alcalde del Municipio de Bucaramanga- de conformidad con lo dispuesto en el artículo 314 de la Carta Política-, en ejercicio de la función administrativa – al atribuírsele la facultad de dirigir la acción administrativa en el municipio, y ordenar los gastos

⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, concepto del 5 de junio de 2008, radicado: 11001-03-06-000-2008-0022-00, (No. Interno 1.889).



municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto en consonancia con los numerales 3º y 9º del artículo 315 superior-.

Finalmente, el Decreto No. 0123 del 8 de abril de 2020, tiene como fundamento normativo inmediato el **Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; **Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020**, a través del cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; el **Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020**, "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020"; y el **Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020**, que autoriza temporalmente a Gobernadores y Alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco del Estado de Emergencia económica, social y ecológica.

Por consiguiente, el control inmediato establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 se torna procedente en el presente caso, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general, proferido por autoridad del nivel territorial con competencia para ello, el cual desarrolla decretos legislativos expedidos durante del estado de excepción.

ii. Requisitos de forma.

El Tribunal encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del Decreto No. 0123 del 8 de abril de 2020, puesto que fue dictado por autoridad del nivel territorial, invocando el uso de las facultades constitucionales y legales, especialmente el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020, el cual, como se dijo anteriormente, por los cuales se autoriza a Gobernadores y Alcaldes para realizar movimientos presupuestales necesarias para conjurar la crisis que dio lugar al estado de excepción. Adicionalmente, se indica y constan los datos mínimos para su identificación, esto es, número –No. 0123-, la fecha -8 de abril de 2020-, y la referencia expresa a las facultades que se ejercen –especialmente Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020 y Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020-, así como el objeto del mismo –modificación al presupuesto al crear un nuevo rubro presupuestal-.

iii.Examen material del acto bajo revisión.



Concordancia material entre el Decreto No. 0123 del 8 de abril de 2020 y, el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y decretos legislativos.

Verificado el examen de competencia y requisitos de forma del acto controlado, la Sala Plena del Tribunal advierte que el análisis material del mismo debe adelantarse, en primer lugar mediante la confrontación con la norma que dio origen a su expedición y que le sirvió de fundamento jurídico inmediato, esto es, con el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020 y Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020.

En el marco de la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional declarada por el Presidente de la República por **Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020**, dispuso que el Gobierno Nacional adoptara mediante decretos legislativos todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así como dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo. (Artículo 3º)

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional dictó el **Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020**, con el cual implementa las siguientes medidas: facultar a los gobernadores y alcaldes para (i) reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, no siendo necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejos municipales; (ii) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción (artículo 1º); y (iii) reducir tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales (artículo 2º). Las facultades otorgadas tienen como vigencia el término que dure la emergencia sanitaria (artículo 3º). En las motivaciones del Decreto Nacional, el Gobierno consideró que los efectos económicos negativos generados por el coronavirus requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia y mitigar la extensión de sus efectos; por lo cual, se hace apremiante la flexibilización de los requisitos en materia presupuestal para la ejecución inmediata de los recursos necesarios para conjurar la crisis sanitaria

De igual manera, expidió el **Decreto Legislativo No. 512 del 8 de abril de 2020**, para conjurar la crisis sanitaria por la propagación de la pandemia del COVID-19, autorizando temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el entendido de efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, con el único propósito que los recursos se destinen para atender las causas que originaron el estado de excepción (artículo 1º), medida que se



mantendría vigente únicamente por el tiempo que dure el estado de emergencia declarado por el Decreto No. 417 de 2020 (artículo 2º). Lo anterior, atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

“Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se requieren de recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID-19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden del territorio nacional que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto Legislativo.

Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluida las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que pueda disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el Decreto 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>>, normativa presupuestal aplicable por disposición de su artículo 109 del precitado Decreto, ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales y a los consejos distritales o municipales.

...

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

En cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno en el marco del estado de excepción, el Alcalde del Municipio de Bucaramanga expidió el Decreto No. 123 del 8 de abril de 2020, mediante el cual efectúa una adición (crédito extraordinario) al Decreto de Liquidación del presupuesto inicialmente aprobado por el Concejo Municipal para la vigencia del 2020, con motivo de la urgencia y necesidad de contener los efectos negativos de la crisis sanitaria derivada de la pandemia coronavirus COVID-19, disponiendo transferir un crédito a un rubro no previsto en el respectivo presupuesto⁸, con lo cual se evidencia que el acto contralado

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-685 de 1996. Denomina crédito como “la autorización conferida al Gobierno por el Congreso para invertir determinada suma en un servicio dado”.



desarrolla los citados decretos legislativos, que constituye la fuente directa de dicha reglamentación, siendo expedido durante la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por Decreto No. 417 del 17 de abril de 2020

Ahora, si bien está prohibido efectuar una modificación del presupuesto (*verbigracia*, cuando se crea un crédito extraordinario), sin la autorización del órgano de representación popular (en este caso, el Concejo Municipal) en virtud de lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política⁹ y, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículo 80¹⁰), tal regla contempla una excepción que opera en una situación extraordinaria, como es el estado de excepción como se analizó en el marco normativo y jurisprudencial de esta sentencia, confiriendo la competencia al Ejecutivo para realizar movimientos presupuestales de todo tipo (adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales) que permitan conjurar las causas que dieron lugar a su declaratoria.

En reiterada jurisprudencia constitucional¹¹ se ha admitido que el Ejecutivo tiene la facultad para modificar el presupuesto durante los estados de excepción, siempre y cuando tal afectación presupuestal tenga conexidad directa con los supuestos fácticos que lo originaron. Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado¹² señaló que 'El Gobierno Nacional asume [la] competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.'

En este caso, el Tribunal estima que el decreto objeto de este pronunciamiento es conexo en su forma y contenido con las causas invocadas por el Gobierno Nacional en los Decretos 461 del 22 de marzo de 2020 y Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, dado que las medidas en aquél adoptadas están dirigidas a conjurar la crisis sanitaria y a impedir la extensión de los efectos producidos por la propagación del coronavirus – COVID-19. Es así

⁹ **ARTICULO 345.** En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

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."

¹⁰ **ARTICULO 80.** El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17)."

¹¹ Sentencia T-330 de 1999

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, concepto del 5 de junio de 2008, radicado: 11001-03-06-000-2008-0022-00, (No. Interno 1.889).



como el acto administrativo en cuestión modificó el presupuesto del Municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del año 2020 en el marco del estado de emergencia declarado mediante Decreto No. 417 de 2020.

Adicionalmente, se evidencia que los valores a contracreditar para el nuevo rubro presupuestal se encuentran libres de destinación –según certificación de la Profesional Especializada del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, para “... cumplir la actividad de implementación de ayudas sociales para los grupos poblaciones priorizados...” dentro del Plan de Acción para la Emergencia del COVID-19 en el municipio de Bucaramanga, como se lee de los considerandos del acto bajo revisión; por lo que, su finalidad se orienta a la destinación de los recursos necesarios para atender el estado de emergencia.

Finalmente, el Tribunal encuentra que el Decreto No. 0123 de 2020 atiende al requisito de proporcionalidad, por cuanto acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis sanitaria por causa del COVID-19. Ello, en consideración que el acto objeto de control de legalidad adopta las medidas excepcionales del Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020 y Decreto Legislativo No. 512 de 2020 en virtud de las cuales, se autoriza a los Gobernadores y Alcaldes efectuar movimientos presupuestales para apropiarse de los recursos necesarios para contener y mitigar los efectos negativos de la pandemia.

En consecuencia, la Corporación concluye que se cumplen con los requisitos formales y materiales del Decreto No. 0123 del 8 de abril de 2020, en el marco de su control inmediato de legalidad, se declarará que se ajustado a derecho, toda vez que las medidas allí adoptadas tienen relación directa y específica con el estado de excepción.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

Primero. **DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto No. 0123 del 8 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga – Santander, “POR EL CUAL SE EFECTÚA MODIFICACIÓN AL ANEXO DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA VIGENCIA FISCAL 2020”, por las razones expuestas en este proveído.



Segundo. NOTIFICAR el presente fallo por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Parágrafo. El Municipio de Bucaramanga - Santander deberá publicar la presente decisión en su portal web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 17/2020.

Original Aprobado
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente

Ausente con permiso
por Resolución No. 070 del 10.06.2020
CLAUDIA PATRICIA ARCE PEÑUELA
Magistrada

Original Aprobado
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Original Aprobado
MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO
Magistrado

Original Aprobado
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

Original Aprobado
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado