



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

Bucaramanga, junio dieciséis (16) de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Expediente: 680012333000-2020-00260-00

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Norma que se revisa: Decreto No. 0116 del 6 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Bucaramanga

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. 0116 de abril 6 de 2020, "POR EL CUAL SE EFECTÚA UNA MODIFICACIÓN AL ANEXO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

ANTECEDENTES

Acto sometido a control

"DECRETO No. 0116
DECRETO No. DE 2020

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

EI 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.

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".



- d) Que teniendo en cuenta 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 pandemia del Coronavirus COVID-19, ante lo cual se 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 mitigación, componente reducción del riesgo, se estableció como actividad "Proveer a las instituciones educativas oficiales de elementos de higiene personal para los estudiantes", siendo responsable la Secretaría de Educación.
- k) Que ante los efectos que se derivan de las circunstancias indicadas en los anteriores considerandos y ante la solicitud que hace la Secretaría de Educación mediante oficio de SEB-PRE28 2020, se indica que el traslado se requiere para realizar la compra de elementos de higiene personal para los estudiantes (jabón, toallas de mano y papel higiénico) para su debida desinfección en las instituciones educativas oficiales y garantizar una buena higiene personal de los estudiantes durante la situación de salud del Coronavirus COVID-19 en el Municipio.
- l) Que la Profesional Especializada del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, certificó mediante oficio de fecha abril 2 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	CONCEPTO	VALOR
	GASTOS DE INVERSIÓN	
	SECRETARIA DE EDUCACIÓN	
	EDUCACIÓN BUCARAMANGA EDUCADA, CULTA E INNOVADORA.	
	EDUCACIÓN	
	ACCESO (ACCESIBILIDAD) EDUCACIÓN PARA UNA CIUDADANÍA INTELIGENTE Y SOLIDARIA	
RUBRO	CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN, ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	
22102981	RECURSOS PROPIOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	1.122.000.000.00
	TOTAL SECRETARIA DE EDUCACIÓN	1.122.000.000.00
	TOTAL CONTRACRÉDITOS	1.122.000.000.00

ARTÍCULO SEGUNDO: ACREDITÁSE los siguientes rubros en las cantidades que se detallan a continuación con base en los recursos trasladados en el artículo primero del presente Decreto:

SECRETARIA DE EDUCACIÓN		
RUBRO	CONCEPTO	VALOR
	GASTOS DE INVERSIÓN	
	CALIDAD DE VIDA	
	EDUCACIÓN BUCARAMANGA EDUCADA, CULTA E INNOVADORA.	
	EDUCACIÓN	
	DISPONIBILIDAD (ASEQUIBILIDAD) ENTORNOS DE APRENDIZAJE BELLOS Y AGRADABLES	
RUBRO	SERVICIOS ADMINISTRATIVOS ADICIONALES	
22109542	RECURSOS PROPIOS	1.122.000.000.00
	TOTAL A ACREDITAR	1.122.000.000.00

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

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Expedido en Bucaramanga a 06 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. 0116 del 6 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:**

El **Alcalde del Municipio de Bucaramanga**, concurre al interior del proceso para referirse a los antecedentes administrativos y normativos del Decreto No. 116 de 2020, señalando que dada la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución es necesario hacer traslados presupuestales al anexo del Decreto de Liquidación



0206 del 23 de diciembre de 2020, para el normal funcionamiento de la administración central en medio de la emergencia económica, social y ecológica decretada en todo el territorio nacional derivada de la pandemia del coronavirus. Adicionalmente, teniendo en cuenta el Plan de Acción para la crisis sanitaria del COVID-19 en el Municipio de Bucaramanga, en la etapa de mitigación, componente reducción del riesgo, se estableció como actividad “[p]roveer a las instituciones educativas oficiales de elementos de higiene personal para los estudiantes”, requiriendo la compra de los mismos durante la situación de salud por causa del COVID-19, concluyendo que el decreto municipal se ajusta a derecho por resulta indispensable realizar las acciones presupuestales con el fin hacer frente a los hechos que originarios el estado de excepción.

Procuradora 159 Judicial II para Asuntos Administrativos, considera que el Decreto No. 116 de 2020 cumple con los presupuestos de procedencia del medio de control inmediato de legalidad por contener una medida de carácter general dictada por 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 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; el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 y Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, facultado este último 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. 116 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, recaen en este Tribunal.

Problemas Jurídicos

1. ¿El Decreto 116 del 6 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Bucaramanga cumple con los presupuestos de procedencia del estudio de control inmediato de legalidad?
2. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿El Decreto No. 116 del 6 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, y del 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 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

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.



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 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

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



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.

Examen del Decreto objeto control de legalidad

i. Procedibilidad del control inmediato de legalidad.

El Alcalde del Municipio de Bucaramanga expidió el Decreto No. 0116 del 6 abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚA UNA 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, traslados presupuestales internos (contracreditar y acreditar)-, con el fin de contener y mitigar la extensión de los efectos de la pandemia del coronavirus en el ámbito de la comunidad estudiantil de las instituciones educativas oficiales del Municipio de Bucaramanga, 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. 116 de 2020 fue expedido por autoridad administrativa –el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, artículo 314 de la Carta Política-, en ejercicio de la función administrativa – dirigir la acción administrativa en el municipio, y ordenar los gastos 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. 116 del 6 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 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”, 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 decreto legislativos expedidos en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual, a su vez fue declarado mediante Decreto No. 417 de 2020.

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. 116 del 6 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 y Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020, el cual, como se dijo anteriormente, mediante 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. 116-, la fecha -6 de abril de 2020-, y la referencia expresa a las facultades que se ejercen – Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y Decreto No. 512 del 2 de abril de 2020-, así como el objeto del mismo –traslados presupuestales internos para atender la emergencia sanitaria en el marco del estado de excepción-.

iii. Examen material del acto bajo revisión.

Concordancia material entre el Decreto No. 0116 del 6 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 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, a través del cual en su artículo 3° dispuso que el Gobierno Nacional adoptaría 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.

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 1°); y (iii) reducir tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales (artículo 2°). Las facultades otorgadas tienen como vigencia el término que dure la emergencia sanitaria (artículo 3°). 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 1°), medida que se mantendría vigente únicamente por el tiempo que dure el estado de emergencia declarado por el Decreto No. 417 de 2020 (artículo 2°). 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 los decretos expedidos por el Gobierno Nacional por motivo del estado de excepción, el Alcalde del Municipio de Bucaramanga expidió el Decreto No. 116 del 6 de abril de 2020, mediante el cual ordena traslados presupuestales al anexo del Decreto de Liquidación 0206 del 23 de diciembre de 2019, con motivo de la urgencia y necesidad de contener los efectos negativos de la crisis sanitaria derivada de la pandemia coronavirus COVID-19, disponiendo en sus artículos 1º y 2º contracreditar y acreditar unos rubros presupuestales, con lo cual se evidencia que el acto contralado desarrolla el citado decreto legislativo, 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.

Adicionalmente, la Sala Plena encuentra que el Alcalde está autorizado para efectuar traslados presupuestales cuando sólo afecten el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, en tanto que el Estatuto Orgánico del Presupuesto exige la intervención del Consejo cuando se trate de adiciones o modificaciones al presupuesto⁶. En este sentido, la Honorable Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-772 de 1998, al señalar que

⁶ El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84.



"... de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente".

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado⁷ señaló que **"Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos". Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión."**

Así las cosas, el Decreto No. 0116 de 2020 ordena un traslado presupuestal –materia que como se advirtió anteriormente, no requiere de la intervención del Concejo Municipal según la jurisprudencia constitucional y el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado-; con fundamento en la declaratoria del estado de excepción motivado por la pandemia del coronavirus que pone en peligro la vida y salud de la población ante la falta de un tratamiento médico idóneo aprobado para erradicar la enfermedad; por lo cual el decreto municipal adoptó de medidas de contención que garanticen la salud de toda la comunidad estudiantil de los centros educativos oficiales del Municipio de Bucaramanga, haciendo uso de la autorización para realizar movimientos presupuestales dada por el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020 y Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020.

Aunado a lo anterior, los traslados presupuestales efectuados se dispusieron al rubro de servicios administrativos adicionales y los de la Secretaría de Educación – recursos propios presupuestos participativos –según certificación expedida por la Profesional Especializada del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, mediante oficio de fecha abril 2 de 2020, los valores a contracreditar materia de este Decreto se encuentra libres de afectación-, para atender la crisis sanitaria por causa del COVID-19, denota que los mismos guardan conexidad con las causas que originaron la expedición de los decretos legislativos y con la finalidad de ejecutar los recursos necesarios para atender el estado de emergencia.

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).



Finalmente, el Tribunal encuentra que el Decreto No. 0116 de 2020 cumple con el requisito de proporcionalidad, por cuanto acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis sanitaria derivada por la propagación del COVID-19. Ello, en consideración que el acto objeto de control de legalidad acoge las medidas excepcionales del Decreto 461 de 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 emergencia sanitaria, lo que precisamente realizó el Alcalde del Municipio de Bucaramanga al ordenar el traslado presupuestal interno para “Proveer a las instituciones educativas oficiales de elementos de higiene personal para los estudiantes”, como se estableció en el Plan de Acción para la Emergencia del COVID-19.

En consecuencia, la Corporación concluye que se cumplen con los requisitos formales y materiales del Decreto No. 0116 del 6 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. 0116 del 6 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga – Santander, “POR EL CUAL SE EFECTÚA UNA 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. 15 /2020.

Original Aprobado
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente

Original Aprobado
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