



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

Bucaramanga, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**  
**Exp.680012333000-2020-00348-00**  
**Decide Control Inmediato de Legalidad**

- Medio de Control:** Inmediato de Legalidad/Art. 136 de la Ley 1437 de 2011
- Acto Objeto de Control:** Decreto proferido por el Alcalde municipal de Bucaramanga, Santander, distinguido con el No. 0128 del 14 de abril de 2020 “Por medio del cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020”
- Tema:** i) Se resta o contracredita la suma de tres mil trescientos catorce millones seiscientos treinta y nueve mil novecientos trece (\$3.314.639.913/40) - rubros denominados optimización de la malla vial urbana y alcantarillado recolección, ii) reorienta y contracredita la suma de dos mil setecientos dieciséis millones ciento cuatro mil quinientos cincuenta y cinco pesos (\$2.716'104.555/30) - rubros fondo para el trabajo y desarrollo humano vigencia anterior, gestión adecuación y/o mantenimiento del sistema de estacionamientos y parqueaderos y del espacio público y de alcantarillado recolección, y los acredita al rubro fortalecimiento institucional y logístico del Fondo Local de Salud/

**I. CONTENIDO DEL ACTO OBJETO DE CONTROL**

Su parte resolutive, dice: “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 n) y de conformidad con el siguiente detalle:

RUBRO	DETALLE	VALOR
	SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	
	CALIDAD DE VIDA	
	INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD	
	MOVILIDAD	
	TRANSPORTE	
	PROGRAMA MANTENIMIENTO Y CONSTRUCCION DE RED VIAL URBANA	
<b>RUBRO</b>	<b>OPTIMIZACION DE LA MALLA VIAL URBANA</b>	
22106625	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES	1,817,007,844.03
22106626	INVERSION FORSOSA LEY 715 OTROS SECTORES PROPOSITO GENERAL VIGENCIAS ANTERIORES	797,632,069.37
	SERVICIOS PUBLICOS	
	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	
	SERVICIOS PUBLICOS URBANOS Y RURALES	
<b>RUBRO</b>	<b>ALCANTARILLADO RECOLECCION</b>	700,000,000.00
221074810	DONACIONES	
	<b>TOTAL SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA</b>	<b>3,314,639,913.40</b>
	SECRETARIA DE HACIENDA	
	GOBERNANZA DEMOCRATICA	
	GOBIERNO LEGAL Y EFECTIVO	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
	FINANZAS PUBLICAS SOSTENIBLES Y COMPENSIBLES PARA LA CIUDADANIA	
22103224	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES	2,182,153,437.30
	<b>TOTAL SECRETARIA DE HACIENDA</b>	<b>2.182.153.437,30</b>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS</b>	<b>5.496.793.350,70</b>

**Artículo segundo:** Acreditense los siguientes rubros en las cantidades que se detallan a continuación con base en los recursos trasladados en el artículo anterior:

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

RUBRO	DETALLE	VALOR
	FONDO LOCAL DE SALUD	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOGISTICO	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOGISTICO	
22102895	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES	3,999,161,281.33
22102896	INVERSION FORSOSA LEY 715 OTROS SECTORES PROPOSITO GENERAL VIGENCIAS ANTERIORES	797,632,069.37
221028910	DONACIONES	700,000,000.00
	TOTAL FONDO LOCAL DE SALUD	
22101702	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES	

RUBRO	DETALLE	VALOR
	TOTAL CREDITOS	5,496,793,350,70

**Artículo Tercero.** Reorientar y Contracreditar en su capacidad presupuestal las siguientes rentas y numerales presupuestales que a continuación se relacionan con base en el certificado de disponibilidad enunciado en el literal n) y de conformidad con el siguiente detalle:

RUBRO	DETALLE	VALOR
	SECRETARIA DE EDUCACION	
	CALIDAD DE VIDA	
	EDUCACION BUCARAMANGA EDUCADA, CULTA E INNOVADORA	
	EDUCACION	
	GASTOS GENERALES	
	ADQUISICION DE BIENES	
	CALIDAD (ACEPTABILIDAD) INNOVADORES Y PROFESIONALES	
	FONDO PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO	
22103262	RECURSOS FONDO PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO VIGENCIA ANTERIOR	648,283,257.00
	TOTAL INFORME SECRETARIA DE EDUCACION	648,283,257.00
	SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	
	CALIDAD DE VIDA	
	RED DE ESPACIO PUBLICO	
	EQUIPAMIENTO	
	INTERVENCION SOCIAL DEL ESPACIO PUBLICO	
	GESTION ADECUACION YO MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE ESTACIONAMIENTOS Y PARQUEADEROS Y DEL ESPACIO PUBLICO	
22109504	RECURSOS PAGO COMPENSADO POR CUPO DE PARQUEO VIGENCIAS ANTERIORES	1,662,756,670.00
	INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD	
	SERVICIOS PUBLICOS	
	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	
	SERVICIOS PUBLICOS URBANOS Y RURALES	
	ALCANTARILLADO RECOLECCION	
22107489	RECURSOS DE OLEODUCTOS Y GASODUCTOS VIGENCIA ANTERIOR	405,064,628.30
	TOTAL SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	2,067,821,298.30
	TOTL CONTRACREDITOS	2.716.104.555.30

**Artículo cuarto.** Acredítese los siguientes rubros en las cantidades que se detallan a continuación con base en los recursos trasladados en el artículo anterior:

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

RUBRO	DETALLE	VALOR
	FONDO LOCAL DE SALUD	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOGISTICO	
RUBRO	DETALLE	VALOR
22102897	RECURSOS FONDO PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO VIGENCIA ANTERIOR	648,283,257.00

RUBRO	DETALLE	VALOR
22102898	RECURSOS PAGO COMPENSADO POR CUPO DE PARQUEO VIGENCIAS ANTERIORES	1,662,756,670.00
22102899	RECURSOS DE OLEODUCTOS Y GASODUCTOS VIGENCIA ANTERIOR	405,064,628.30
	<b>TOTAL FONDO LOCAL DE SALUD</b>	
	<b>TOTAL CREDITOS</b>	<b>2.716.104.555.30</b>

En su **acápite de consideraciones**, se registran como tales: **i)** Que mediante Decreto Municipal 0202 del 20.12.2019, se adoptó el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal de 2020, el cual fue liquidado en el Decreto Municipal 0206/2019 y se considera necesario hacer traslados presupuestales a su anexo de liquidación, **ii)** Que mediante el Decreto legislativo 417 del 17.03.2020 declaró el Estado de emergencia en todo el territorio nacional, con Decreto 457 de 2020 estableció el aislamiento preventivo obligatorio y en el Decreto legislativo 461 del 22.03.2020 autorizó temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes Municipales para reorientar las rentas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, **iii)** Con el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, el Gobierno Nacional Autorizó temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar únicamente para afectos de atender la ejecución de los recursos que en el marco de sus competencias, sean necesarios para el manejo de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, **iv)** Mediante Decreto Municipal 094 del 23.03.2020 el Alcalde de Bucaramanga declaró la situación de urgencia manifiesta con ocasión al Estado de Emergencia motivado por la pandemia del COVID-19, con la finalidad de garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras para prevenir, contener y mitigar sus efectos, **v)** Que el Plan de Acción para la Emergencia del COVID-19 adoptado por el Municipio de Bucaramanga en la etapa de contención tiene el objetivo de "Garantizar la seguridad alimentaria de la población priorizada" para lo cual se cuenta con la estrategia de dar ayudas sociales (bonos o alimentos) a ese sector, **vi)** Que es necesario disponer de recursos necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y **vi)** El Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Certificó el 27.03.2020 que los valores a contracreditar se encuentran libres de afectación.

## II. EL TRÁMITE

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

El precitado decreto municipal de Bucaramanga- Santander, fue allegado el 24.04.2020 al buzón de notificaciones de la Oficina Judicial del Palacio de Justicia; repartido al Despacho a cargo de la suscrita Magistrada Ponente quien lo admite<sup>1</sup>, imprimiéndole el trámite que impone el art.185 de la ley 1437 de 2011: auto de admisión, en el que se resuelve: (i) invitar a entidades públicas y a particulares para que intervengan dentro de los siguientes 10 días –que vencieron el 15.05.2020– y (ii) prevenir en el sentido que cumplidos éstos, la señora Agente del Ministerio Público cuenta con el mismo lapso para rendir un concepto de fondo –el que presentó el pasado 01.06.2020–. El 25.06.2020 se somete en modo virtual –herramienta teams – a estudio de la Sala Plena, cumpliendo así lo ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura en el art. 5.5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22.05.2020. De esta etapa, se destacan las siguientes intervenciones:

**A. El Ministerio Público - señora Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, solicita se declare no ajustado a derecho el precitado Decreto municipal y por ende su nulidad.** En síntesis, califica como insuficiente e imprecisa su motivación, lo que, en su entender, implica la imposibilidad de contrastar si el traslado y destinación final de dichos recursos guarda relación exclusiva, directa y específica de conexidad con las circunstancias que dieron lugar al estado de excepción, como también la de hacer un control de proporcionalidad, necesidad, adecuación y finalidad concreta. Echa de menos la señora Procuradora en la motivación, argumentación acerca de cómo se llega al cálculo del valor del contracrédito, y, hace notar que se afirma destinar su valor a la ESE ISABÚ, pero se re direccionan al Fondo Local de Salud, rubro Fortalecimiento Institucional y Logístico, sin determinar qué es lo que se va a adquirir, cuáles son los elementos o insumos que se requieren para atender la emergencia. **Considera la señora Procuradora que el decreto municipal de Bucaramanga No.128 de 2020 vulnera norma superior, concretamente el art.350 constitucional**, al afectar un rubro que involucra gasto público social de educación y saneamiento ambiental, que han debido permanecer intactos, acudiendo a otros rubros, o en su defecto, haber justificado que no se contaba con un rubro adicional. En apoyo a esta tesis, se refiere a la sentencia C-434 de 2017 en donde, en su entender, la Corte Constitucional enseña que los contracréditos presupuestales no pueden afectar el Gasto Público Social ni aun en estado de excepción.

---

<sup>1</sup> Auto del 30 de abril de 2020

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Acerca de la competencia

Tal y como se reseñó en el auto que admite el presente Control de Legalidad, los Arts.151.14 y 158.1 de la Ley 1437 de 2011 otorgan competencia a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para ejercer el Control Inmediato de Legalidad –CIL– de los actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, dictados por autoridades territoriales de su jurisdicción, presupuestos normativos que se cumplen en el presente caso, tal y como pasa a explicitarse:

**1. Presupuesto Objetivo: a)** La naturaleza jurídica del Decreto Municipal de Bucaramanga No.128 del 14/04/2020, es la de un **acto administrativo de carácter general**, porque la decisión en él contenida, consistente en hacer cambios o modificaciones al estimativo inicialmente realizado para rubros presupuestales de la actual vigencia fiscal de 2020, comporta unos efectos jurídicos generales, como quiera que el presupuesto es el instrumento dirigido al cumplimiento de planes, programas y proyectos que afectan a la población de Bucaramanga, o segmentos de ésta. **b) El acto administrativo es una de las formas del ejercicio de la función administrativa del Estado-municipio; c) Es proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020**, que otorga autorización temporal a los alcaldes, para reorientar rentas de destinación específica, con el fin de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia causada por el COVID-19. **2. Presupuesto subjetivo:** La autoridad que expide el decreto es una autoridad del nivel territorial: Alcalde de Bucaramanga, Santander.

#### B. El Marco Jurídico

**1. La excepcionalidad en el Estado constitucional y democrático de Derecho.** La declaratoria de los estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el presidente de la República, lo que es una modulación del principio de separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario. Por ende, los estados de excepción no son “paréntesis institucionales ni modalidades de

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

suspensión de la vigencia de la Constitución”<sup>2</sup>. Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>, estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que “El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración”.

Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley 137 de 1994 consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos”<sup>4</sup> aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior<sup>5</sup>: imposibilidad de suspender los derechos, interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público, modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

En **conclusión**, al ser los estados de excepción una situación reglada, es evidente para el Tribunal que, ante la asunción de funciones legislativas por el presidente de la República, su ejercicio debe ser controlado con criterios más estrictos que los que se ejercen en tiempos de normalidad<sup>6</sup>.

**2. Sistemas de fuentes en los estados de excepción y su control judicial: Decretos legislativos, Decretos ordinarios, Decretos reglamentarios.** El ejercicio de las facultades excepcionales por parte del Presidente de la República se concreta en la expedición de la declaratoria del estado de excepción y de decretos legislativos cuyo control judicial es ejercido por la Corte Constitucional; los Decretos que se dicten como desarrollo de los decretos legislativos tienen control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole a los Tribunales de esta Jurisdicción, el control que se reseña en el acápite de competencia de este proveído. En el presente caso, la legislación ordinaria está constituida por las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1985, Decreto-Ley 111 de 1976, Leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1483 de 2011 y 1508 de 2012 y la jurisprudencia nacional.

**3. La modulación del elemento democrático en la confección del presupuesto en los estados de excepción.** Respecto del artículo 345 superior

<sup>2</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139.

<sup>3</sup> Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

<sup>5</sup> TOBÓN, Mary Luz. Los Estados de excepción: imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades individuales. Ibáñez, Bogotá, 2019, pp.126 a 127.

<sup>6</sup> CASAS FARFÁN, Luís Francisco. Estados de excepción y Derecho penal. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2019, p. 232

o principio de legalidad del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-018 de 1996<sup>7</sup> enseñó que: (i) se concreta en el campo fiscal el principio de legalidad de la actuación pública en general, en virtud del cual no puede haber gasto ni ingreso que no esté previamente consagrado en el presupuesto e (ii) incorpora un elemento democrático en virtud del cual en tiempos de paz “se reserva a un órgano de representación popular la decisión final sobre el universo de los egresos e ingresos estatales”. También tempranamente en la Sentencia C-073 de 1993<sup>8</sup> admitió que el Gobierno Nacional en tiempos de “perturbación del orden económico y social” realice modificaciones tanto al presupuesto de rentas como de gastos para atender las especiales necesidades que surgen “siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis”. Lo anterior, fue recogido en el art. 38 lit. II) de la Ley 137 de 1994. Con ello, reconoce el Tribunal, se modula el elemento de representación democrática pues el Gobierno, sea nacional o local, está a la cabeza de un cargo unipersonal al cual es extraño la representación plural que informa la conformación de las corporaciones públicas de elección popular. Sin embargo, con ello se reafirma que aún en tiempos de excepción todo gasto o ingreso debe estar en el presupuesto público.

Resalta el Tribunal que, cuando en estados de excepción se autoriza a los mandatarios seccionales y locales a modificar los presupuestos, el Gobierno Nacional ejerce la competencia del art. 213.3 superior por la cual puede suspender las leyes que resulten incompatibles con las necesidades urgentes de atender en un estado de excepción, como en el presente caso, en el que el Decreto Legislativo 461 del 22.03.2020, restringe temporalmente la eficacia de los arts. 80 a 82 del Decreto 111 del 15.01.1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto, que regula el trámite que se debe surtir ante las respectivas Asambleas y Concejos para efectuar ciertas modificaciones a los presupuestos de esos entes territoriales como ocurre en el caso de los contracréditos, para variar la destinación que en principio se dio al gasto, por considerar el Gobierno Nacional que bajo el estado de emergencia social económica y ecológica, ese trámite tomaría un tiempo que no se acompasa con la necesidad de atención inmediata a las dificultades que surgen para contener las contingencias de la propagación del COVID-19.

**4. El gasto público social y los estados de excepción.** El Gasto Público Social –GPS–, tiene una relación ínsita con la cláusula del Estado social de Derecho en donde se concibe al hombre como un sujeto de necesidades: incapaz de

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-018 de 1996 (M.P.: Hernando Herrera Vergara)

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 1993 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero)

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

satisfacer por sí sólo todos los requerimientos que la vida y la realidad le deparan, debiendo todos, bajo el principio de la solidaridad y la dirección del Estado, concurrir a la ayuda común; comprende el GPS, según Alberto Cardona López, “el destino de los recursos fiscales y en tal medida la voluntad que tienen los sucesivos gobiernos de proveer bienes y servicios a la sociedad”. El Art.41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto define el GPS como “aquel cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población”. Por mandato del art.350 constitucional, las apropiaciones presupuestales, deben contener un componente así denominado –GPS- que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva y tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional; según esta misma norma superior, “en la distribución del GPS se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa”, estando relacionadas esas necesidades básicas insatisfechas con las de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable como lo establece el art.366 lb.

Desde el Documento CONPES 020/1993 se expuso que el GPS debe reunir dos condiciones: “1) se refiere a bienes y servicios en cuya distribución aplican los mecanismos de mercado y existe, por algún motivo, exclusión y rivalidad, y 2) tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares”<sup>9</sup>, esto son bienes o servicios que tienen un precio que puede llegar a excluir a algunas personas de su disfrute, situación que impacta en su ámbito familiar. La intervención presupuestal del Estado en esas áreas es necesaria para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de bienes y servicios básicos, pues el precio o valor que no todos pueden pagar, hace que sean bienes excluyentes<sup>10</sup>.

En la Sentencia C-434 de 2017<sup>11</sup> –citada por la señora agente del Ministerio Público en su concepto en el presente caso– en la que se declara exequible el Decreto legislativo 733 de 2017, “[p]or el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de

---

<sup>9</sup> Citado en CARDONA LÓPEZ, Alberto. Gasto público social Colombia 2000 a 2010. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Gasto%20P%C3%BAblico%20Social%20Colombia%202000-2010.pdf>

<sup>10</sup> LÓPEZ, Julián, BATEMAN, Alfredo, VENGOECHEA, Juliana, LÓPEZ, Juanita. La garantía de los derechos sociales. Universidad Javeriana, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2009, p. 82.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-434 de 2017 (M.P.: Diana Fajardo Rivera)

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”, la Corte recuerda que en estados de excepción no se pueden adoptar modificaciones presupuestales que transgredan el gasto público social. En el caso particular, la Corte encontró que el Gobierno Nacional efectuó “contracréditos en las partidas de Servicio de la Deuda Pública Nacional e Inversión del Ministerio de Minas y Energía” y los destinó a nuevos créditos a las siguientes cuentas: “Acceso al Servicio Público Domiciliario de Gas, Consolidación Productiva del Sector Energía Eléctrica, Infraestructura Red Vial Primaria, Créditos de Funcionamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Inclusión Social y Productiva para la Población en Situación de Vulnerabilidad” y de su análisis concluyó que si bien se afecta el dinero destinado para cumplir con obligaciones de deuda pública “ello se ve suficientemente compensado y ampliamente justificado con la garantía de derechos constitucionales fundamentales, como el mínimo existencial y la satisfacción de necesidades básicas y, en general, el gasto público social en que convergen los créditos apropiados”. La Sala no encuentra que esta sentencia de constitucionalidad prohíba contracreditar rubros del gasto público social para acreditarlos a otras actividades también relacionadas con el gasto público social.

**5. El entendimiento del GPS, conforme a una interpretación sistemática-finalística.** En la Sentencia C-151 de 1995, la Corte Constitucional entiende que *“[el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos – como si éstos fueran valiosos en sí mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados, que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (...) interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben “inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social”*. La misma Corte ha señalado que *“[h]ay que compaginar la noción de inversión social con el sentido mismo de la finalidad social del Estado. La Corte ha señalado que cuando el entendimiento literal de una norma “conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática- finalística”*. En ese sentido, la Corte Constitucional estima que es racional que la noción constitucional de *“inversión social” no se opone a los gastos de funcionamiento, siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social”*.

Con las anteriores bases, entiende el Tribunal que, en principio, pudiera afirmarse que el Gasto Público Social, esté solamente destinado a la **construcción de infraestructura** para la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, pero, que, **ante la realidad de hechos sobrevinientes e imprevistos como la del Estado de Emergencia motivado por la pandemia del COVID-19, se impone la necesidad de que se haga una reformulación o cambios en las prioridades de las políticas públicas a corto plazo, que hace exigible para la administración municipal realizar la operación presupuestal del “contracrédito” para engrosar el Fondo Local de Salud, que constituye una cuenta especial del presupuesto municipal de Bucaramanga para la administración y manejo de los recursos del sector salud, que conservan un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo y que permite como tal, identificar el origen y destinación de los recursos por fuente. De esta manera, el precitado Fondo, de suyo guarda relación con la prestación de servicios de salud a población del régimen subsidiado y por ende a la población más pobre del municipio, para que sin capacidad de pago, de manera que el contracrédito busca que esta población pueda acceder a este servicio.**

**6. La exequibilidad del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 fue anunciada por la H. Corte Constitucional en Boletín N° 63 del 20 de mayo de 2020** en el que precisa que “la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado”. Para esta Sala las repercusiones económicas se deben a que, a falta de cura, uno de los principales esfuerzos es evitar la interacción de las personas a fin de reducir la velocidad del contagio, lo que ha sido adoptado por el Gobierno Nacional mediante el aislamiento preventivo obligatorio, lo cual trae la reducción considerable de transacciones económicas, por medio de las cuales las personas pueden lograr los ingresos para satisfacer necesidades, lo cual aumenta el gasto público social. Ello explica, que el **Decreto legislativo 461 del 22.03.2020** en su artículo 1°: (a) autorice a los gobernadores y alcaldes a reorientar: i) “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” y ii) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, sin ser necesaria la autorización de las asambleas departamentales y los concejos

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

municipales, (b) siempre que los gastos a los que se reorienten los recursos sean de competencia de los departamentos y municipios y (c) excluye de esa reorientación “las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución” (subrayas hechas). Con los anteriores parámetros normativos pasa el Tribunal a formular y resolver el siguiente:

### C. Problema jurídica

**¿El Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, Núm.128 del 14 de abril de 2014 expedido por su Alcalde, mediante el cual i) se resta o contracredita la suma de tres mil trescientos catorce millones seiscientos treinta y nueve mil novecientos trece (\$3.314.639.913/40) - rubros denominados optimización de la malla vial urbana<sup>12</sup> y alcantarillado recolección<sup>13</sup>, ii) reorienta y contracredita la suma de dos mil setecientos dieciséis millones ciento cuatro mil quinientos cincuenta y cinco pesos (\$2.716'104.555/30) - rubros fondo para el trabajo y desarrollo humano vigencia anterior<sup>14</sup>, gestión adecuación y/o mantenimiento del sistema de estacionamientos y parqueaderos y del espacio público<sup>15</sup> y de alcantarillado recolección<sup>16</sup>, y los acredita al rubro fortalecimiento institucional y logístico del Fondo Local de Salud, se encuentra ajustado al régimen jurídico, del Estado de Derecho y del estado de excepción que nos asiste?**

**Tesis:** Sí

**Fundamento Jurídico:** El que se contiene en el siguiente análisis:

**1. La competencia, la motivación y el principio de prioridad del gasto público social que ordena el art.350 constitucional.** Como ya se dijo, la competencia del alcalde para la expedición del acto que aquí se analiza, deviene del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el que se considera que la *“...normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos 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 o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria”, y, decreta “facultar a los gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar ...”.*

<sup>12</sup> El rubro de optimización de la malla vial urbana está conformado por recursos propios vigencias anteriores e inversión forzosa Ley 715 sectores propósito general vigencias anteriores por la suma de \$2.614'639.913/40

<sup>13</sup> Valor del rubro que asciende a la suma de \$700'000.000

<sup>14</sup> Valor del rubro que asciende a la suma de \$648'283.257

<sup>15</sup> Valor del rubro \$1.662'756.670

<sup>16</sup> Valor del rubro \$405'064.628

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

En nuestro ordenamiento ordinario, se requiere de la intervención del Concejo municipal, órgano de representación popular, para determinar y aprobar los gastos que ha de realizar el municipio en una determinada vigencia fiscal. **Así, los recursos asignados a un subprograma específico, no pueden ser desplazados a otro, sin la expresa aprobación del Concejo Municipal.** Empero, con base en el estado de excepción<sup>17</sup>, se profiere por el Gobierno norma con rango de Ley: Decreto 461 de 2020, cuya motivación arriba transcrita, llevan a la Sala a afirmar que tiene como causa, solventar la situación de crisis generada por la pandemia Covid-19, que pone en peligro la vida de la comunidad, siendo coincidente esta **causa o motivación** con la de la expedición del decreto municipal que aquí se estudia, cual es, adicionar recursos para prestar el servicio de salud a la población más pobre, **para que ésta, sin capacidad de pago, pueda acceder al servicio de salud, razón por la cual, el contracredito que se realiza para ello, no es vulneratorio del principio de prioridad del gasto público social - GPS- que se impone en el artículo 350 constitucional, en el entendimiento de este concepto, conforme a una interpretación sistemática-finalística tal y como se sostiene en el ítem 5 del acápite denominado Marco Jurídico de esta providencia.**

Con las anteriores bases, entiende el Tribunal que, en principio, pudiera afirmarse que el Gasto Público Social, esté solamente destinado a la **construcción de infraestructura** para la solución de las necesidades básicas insatisfechas **de salud**, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, pero, que, ante la realidad de hechos sobrevinientes e imprevistos como la del Estado de Emergencia motivado por la pandemia del COVID-19, que impone la prestación del servicio esencial de salud pública a la población de Bucaramanga, requiere que la administración municipal redireccione recursos a través de la operación presupuestal del “contracrédito”, afectando rubros que inicialmente fueron aprobados para **“optimización de la malla vial urbana, alcantarillado recolección, fondo para el trabajo y desarrollo humano vigencia anterior, gestión adecuación y/o mantenimiento del sistema de estacionamientos y parqueaderos y del espacio público y de alcantarillado recolección”**, y, desplazarlos al rubro de fortalecimiento institucional y logístico – Fondo Local de Salud, con el fin de desarrollar las actividades de las diferentes fases de

---

<sup>17</sup> La exequibilidad del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 fue anunciada por la H. Corte Constitucional en Boletín N° 63 del 20 de mayo de 2020 en el que precisa que “la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado”.

contención, mitigación y recuperación frente a los escenarios de riesgo causadas por la pandemia COVID-19.

**2. El principio de armonización presupuestal y la exigencia Constitucional de hacer explícitos los compromisos gubernamentales en planes y programas públicamente oficializados por los gobernantes, con el fin de realizar la labor de seguimiento, evaluación y control de los programas sociales por parte de la comunidad a través de los sistemas de información.**

Respecto del **principio de armonización presupuestal**, que implica que el presupuesto de inversión del municipio, debe guardar armonía con los planes de desarrollo departamental y nacional del periodo constitucional correspondiente, y que se refleja o materializa en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI– compuesto de programas, subprogramas y **proyectos inscritos** en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, **considera la Sala que se cumple**, teniendo en cuenta que el municipio afirma tener un “**Plan de Acción para la Emergencia del Covid-19**”, documento que al calificarse como tal, constituye el **instrumento de planeación** en el que se deben establecer las prioridades del gobierno municipal, con los objetivos, estrategias y metas cuantificadas, para garantizar la prestación del servicio de salud a todos los habitantes de la entidad territorial, en cada uno de las etapas trazadas para la atención de la pandemia. Con el referido documento de planeación, denominado “Plan de Acción para la Emergencia del COVID-19 del Municipio de Bucaramanga”, también se cumple con la exigencia constitucional de hacer explícitos los compromisos gubernamentales en planes y programas públicamente oficializados por los gobernantes, con el fin de realizar la labor de seguimiento, evaluación y control de los programas sociales por parte de la comunidad a través de los sistemas de información, **no siendo el análisis de legalidad que aquí se hace, el momento para ello.**

**3. La incertidumbre científica y médica sobre los resultados contra el Covid-19, no permiten hacer un juicio de proporcionalidad de la medida presupuestal contenida en el decreto municipal objeto del control inmediato de legalidad que aquí se hace.** En efecto, a la Sala no le es posible afirmar sobre la idoneidad y proporcionalidad de la medida en sentido estricto, porque no existe conocimiento científico en relación con el desarrollo de vacunas y medicamentos eficaces para reducir los efectos del coronavirus y por ello también es incierto el tiempo y el costo de su contención, mitigación y recuperación, pero si entiende la Sala que se requiere activar la prestación del servicio de salud a cargo del municipio de Bucaramanga frente a esta pandemia

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00348-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0128 de 2020

y por ende, surge la necesidad de apropiación presupuestal para ser ejecutada conforme al Plan de Acción para la Emergencia del Covid-19, en cuanto al tema de salud, pudiendo con esto afirmarse la **ausencia de arbitrariedad con la medida presupuestal asumida.**

**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,**

**FALLA:**

- Primero. Declarar ajustado a Derecho** el Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander, distinguido con el núm. 128 del 14 de abril de 2020.
- Segundo.** Ordenar al Municipio de Bucaramanga publicar en su página web el Decreto Municipal 128 de 2020, el Plan de Acción para la Emergencia del Covid-19”, en caso de no haberlo hecho, y, esta sentencia.
- Tercero. Notificar** electrónicamente esta providencia, según lo ordenado en el art. 5.5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22.05.2020, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

**Notifíquese y cúmplase. Aprobado – herramienta teams.  
Los Magistrados,**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR  
Ponente**

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**