



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



REPÚBLICA DE COLOMBIA



SIGCMA-SGC

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
SANTANDER MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Bucaramanga, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	680012333000-2020-00267-00
MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO N° 0120 del 07/04/2020
TEMA:	POR EL CUAL SE EFECTÚA MODIFICACIÓN AL ANEXO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA VIGENCIA FISCAL 2020
DECISIÓN	Declara ajustado a derecho el Decreto N° 120 del 07/04/2020.
NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA-S-: notificaciones@bucaramanga.gov.co UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE BUCARAMANGA: decder@ustabuca.edu.co FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL –UNISANGIL-: fcienciasjuridicas@unisangil.edu.co MINISTERIO PÚBLICO: yvillareal@procuraduria.gov.co

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

A. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se trata del **Decreto 0120 de 07 de abril de 2020**, “por el cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020”, proferido por el Alcalde Municipal de Bucaramanga, invocando el uso de facultades legales y constitucionales.

Los fundamentos del acto, en lo relevante, corresponden a los siguientes:

i) 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 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020, **ii)** mediante el 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 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, **iii)** 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, **iv)** mediante Decreto Nacional 417 del 17 de Marzo de 2020 se declara 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, **v)** 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, ordenó 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 a.m.) del día 13 de abril de 2020, **vi)** 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 mediante el Decreto 417 de 2020, **vii)** el Gobierno Nacional expidió el Decreto 512 del 2 de 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 de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, **viii)** mediante Decreto 0094 del 23 de marzo de 2020 el Alcalde de Bucaramanga, declara la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Bucaramanga con ocasión del estado 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 los recursos al interior del sistema de salud, **ix)** *“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 Implementar canales de comunicación digitales y campañas de medios de comunicación audiovisuales y escritos durante la pandemia del COVID-19 y en la etapa de Mitigación cumplir la actividad de Garantizar el auxilio fúnebre a personas en condición vulnerable, estas dos en cabeza de la Secretaría de Salud y Ambiente — Fondo Local de Salud”,* **x)** ante los efectos que se derivan de las circunstancias indicadas en sus considerandos y ante la necesidad de cumplir con el Plan de Acción COVID-19, la Secretaría Administrativa dispone de Recursos para ser trasladados al Fondo Local de Salud mediante oficio de fecha 7 de abril, así mismo de la Secretaría de Infraestructura se pospone actividades contempladas en el numeral de pago de servicios ambientales para la conservación (distintos a los del Decreto 953 de 2013) con el fin de dar atención a la ciudadanía en actividades de salud pública necesarias para atender la emergencia sanitaria, **xi)** se encuentra certificado por la Profesional Especializada del Grupo de Presupuesto de la Secretaria de Hacienda, mediante oficio de fecha abril 7 de 2020, que los valores a contracreditar materia del Decreto se encuentran libres de afectación.

El contenido resolutivo del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, pasa a transcribirse en su integridad:

“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 ADMINISTRATIVA	
	GOBERNANZA DEMOCRÁTICA	
	GOBIERNO PARTICIPATIVO Y ABIERTO	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
	CIUDADANÍA EMPODERADA Y DEBATE PÚBLICO	
RUBRO	COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL	
22105581	RECURSOS PROPIOS	260.000.000.00
	TOTAL SECRETARIA ADMINISTRATIVA	260.000.000.00
	SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	
	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	
	AMBIENTE PARA LA CIUDADANÍA AMBIENTAL	
	CALIDAD AMBIENTAL Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	
RUBRO	PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES PARA LA CONSERVACIÓN (DISTINTOS A LOS DEL DECRETO 953 DE 2013)	
221012011	RECURSOS PROPIOS	400.000.000.00
	TOTAL SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	400.000.000.00
	TOTAL CONTRACREDITOS	660.000.000.00

ARTÍCULO SEGUNDO: *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
	FONDO LOCAL DE SALUD	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOGÍSTICO	
RUBRO	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOGÍSTICO	660.000.000.00
22102891	RECURSOS PROPIOS	
	TOTAL FONDO LOCAL DE SALUD	660.000.000.00
	TOTAL CRÉDITOS	660.000.000.00

ARTICULO TERCERO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición”.*

B. TRÁMITE PROCESAL EN ÚNICA INSTANCIA

Por auto de fecha quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) se dispuso **AVOCAR CONOCIMIENTO** para conocer en única instancia, la solicitud de control inmediato de legalidad del **Decreto N° 0120 del 07 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de

la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA, ordenándose notificar dicha providencia personalmente a través de los medios electrónicos, al Representante Legal y/o a quien hiciera sus veces del municipio de Bucaramanga -Santander de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA y correrle traslado por el por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre su legalidad, término que venció en silencio.

Se ordenó, además, notificar dicha providencia a la Representante del Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA e invitar a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER –UIS y a las UNIVERSIDADES PRIVADAS de la región que cuenten con la Facultad de Derecho, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo del correo electrónico; oportunidad de la que hizo uso la UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE BUCARAMANGA y la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL – UNISANGIL.

Posteriormente se remitió el expediente por medio electrónico a la Representante del Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, término dentro del cual la Procuradora 16 Judicial II Asuntos Administrativos se pronunció.

1. Intervención UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE BUCARAMANGA

Concurre por conducto de la Decana de la Facultad de Derecho presentando las consideraciones que, afirmó han sido producto de la reflexión de miembros del grupo de Investigación ESTADO DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS de la Facultad de Derecho, y que permitió concluir que, el Decreto bajo examen efectúa una operación modificatoria del presupuesto municipal *-traslados-* que se ajusta a derecho por encontrarse compatible con las prescripciones constitucionales y legales-extraordinarias (Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 y Decreto legislativo 512 de 2020), por lo que solicita al H. Tribunal que confirme la legalidad del Decreto No. 0120 de 07/04/2020 expedido por el Municipio de Bucaramanga, en su totalidad e integridad.

Al respecto consideró que, de conformidad con el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto legislativo 417 de 2020, en concordancia con el Decreto legislativo 512 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 mediante el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020”*, el decreto en examen, dentro del presente caso concreto, efectúa las operaciones presupuestarias que la doctrina especializada en el tema ha denominado como *“traslados presupuestales”* los cuales se erigen como una forma de incrementar y gestionar los ingresos y rentas del presupuesto durante el curso de una determinada vigencia fiscal.

Que, en tiempos de “normalidad” administrativa o paz las operaciones presupuestales que tengan la magnitud del decreto en examen requieren del debate y aprobación del órgano parlamentario que corresponda, es decir, Congreso de la República en el nivel Nacional y, Concejos Municipales o Asambleas Departamentales en el nivel Territorial. No obstante, durante tiempos “extraordinarios” el trámite parlamentario anteriormente referido, suele omitirse por motivos de celeridad y efectividad respecto de las medidas tendientes a conjurar la crisis, entre las cuales se destacan aquellas que versan sobre finanzas públicas territoriales, medidas que en todo caso deben obedecer a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad dentro de la hacienda pública colombiana, la cual, se caracteriza por su “sistema multinivel.”

Que en el caso concreto, es preciso adherirse a lo manifestado por el Observatorio de Hacienda pública en su intervención ante la Corte Constitucional dentro del control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional en materia presupuestal, en el sentido de que los estados de excepción *“demandan usualmente el desarrollo de una actividad financiera intensiva por parte del estado, destinada a conseguir los recursos extraordinarios con los que se financiarían los gastos que implican las medidas para solucionar la crisis.”*

2. Intervención de la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL

Concorre por conducto de la Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, considerando que, el Alcalde Municipal de Bucaramanga expidió el pasado 07 de abril de 2020 el Decreto N° 0129 “por el cual se efectúa al anexo del presupuesto de gastos del municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020”, procediendo a contracreditar recursos del presupuesto de gastos de la vigencia 2020, de las Secretarías Administrativa y de Infraestructura, por valor de \$660.000.000.00, todos de recursos propios, acreditando a su vez, del presupuesto de gastos de los rubros de Fondo Local de Salud y de Fortalecimiento Institucional y Logístico, por ese mismo valor, respetando el principio del equilibrio presupuestal, para atender gastos relacionados con la emergencia sanitaria que se padece actualmente.

Que por lo anterior, con la expedición del Decreto N° 0120 por parte del Despacho del Alcalde Municipal de Bucaramanga, no se contravino enunciado normativo alguno.

3. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público concurrió por conducto de la Procuradora 16 Judicial II Asuntos Administrativos, solicitando, salvo mejor criterio, se declare ajustado a derecho el Decreto 0120 de 2020. En su concepto concluyó que: *“se acredita el cumplimiento de los presupuestos normativos contenidos en la Ley 1437 de 2011, artículo 136, porque el Decreto contiene una medida de orden general, en ejercicio de funciones administrativas, y expedido como desarrollo de un decreto legislativo (Decreto 512 de 2020), dictado durante los estados de excepción declarado por el Gobierno Nacional (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por la Presidencia de la*

República, a través del cual “se declara un Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” derivado de la propagación del COVID-19, por el término de 30 días calendario como exige la norma)”.

Además, consideró que, se cumplen los principios de necesidad, proporcionalidad, declaración pública, referencia a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria de excepción, pues la situación que ha dado lugar a ella es suficientemente conocida y vivida, para concluir que se trata de un hecho tan grave que requiere medidas importantes, urgentes, extraordinarias, y necesarias, de igual manera, esta medida es proporcional con el hecho que la motiva porque no daría espera a adoptar las medidas que ordinariamente se utilizan en la contratación de una entidad territorial. Que también se hizo como declaración pública al estar contenida en un acto general que se publica en los medios idóneos para ello; tiene relación directa y específica con la situación.

Señaló que, que el Concejo Municipal es la autoridad competente para realizar modificaciones o traslados que aumenten el monto total de los presupuestos, por iniciativa del alcalde, sin embargo, el burgomaestre local puede realizar movimientos internos, en tanto estos sean para lograr la ejecución del mismo, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 3 artículo 313 Constitucional, siempre y cuando estas medidas no impliquen aumento de las partidas aprobadas por el Concejo Municipal. Que el Alcalde tiene competencia para efectuar estos contracréditos y créditos que no aumentan el monto total del presupuesto, razón por la cual aunado a los argumentos anteriores, concluye que el Decreto 0120 de 2020 expedido por el alcalde de Bucaramanga se encuentra ajustado a la Constitución y a la Ley, respecto a los asuntos y normas objeto de confrontación.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las actuaciones procesales en única instancia, se cumplieron las reglas del Debido Proceso. Por ello y como en este momento no se observan vicios que acarreen la nulidad de lo actuado o impidan proferir decisión de fondo, se procede de conformidad.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. De la competencia

De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, *“Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del*

lugar donde se expidan”, correspondiendo a la **Sala Plena** dictar el correspondiente fallo, a la luz de lo previsto en el numeral 1° del artículo 185 del CPACA.

B. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Plena determinar, *¿Si el Decreto N° 0120 del 07/04/2020 se ajustó integralmente a las normas en que debía fundarse?*

Para desatar este problema jurídico planteado deberá establecerse, en primer lugar:

i) ¿Si el Decreto N° 0120 del 07/04/2020 cumple los requisitos de procedencia para ser sometido a control inmediato de legalidad?

C. Tesis. El Decreto N° 0120 del 07/04/2020 cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, porque fue expedido por autoridad administrativa y en desarrollo de uno o más Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica”, declarado en virtud del artículo 215 Superior mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, esto es, el **Decreto 512 de 2020** —cuyo control inmediato de legalidad fue avocado por la Corte Constitucional según boletín número 50 del 20 de abril de 2020-M.P Antonio José Lizarazo Ocampo. Igualmente, cumple con los requisitos formales y materiales o de contenido, encontrando ajustadas a derecho las medidas en él adoptadas durante el término en que tuvo vigencia el Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, esto es, hasta el 17 de abril del mismo año.

D. Argumentos de la decisión.

1. Marco normativo y jurisprudencial

1.1 Del control Judicial en el marco de la Constitución Política de 1991

En nuestro Estado Social de Derecho, se distingue la separación y control de las ramas del poder público con mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).

Respecto del control judicial, el mismo es inmediato e integral y recae sobre:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción ii)
Los decretos legislativos dictados durante los mismos y
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Frente a los dos primeros, le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241.7 de la Constitución, decidir *definitivamente* sobre su

constitucionalidad¹. Para tal efecto, el gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida si se ajustan a la Constitución Política.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, la misma Corte avocará de oficio y en forma inmediata su conocimiento, razón por la cual el control se ha denominado

también *control automático* (artículo 214.6 de la Constitución). Se trata, por ello, de una revisión *automática*, sustanciada en un proceso sumarísimo, por cuanto los términos ordinarios se reducen a una tercera parte², e *integral*, en la medida en que el control ejercido lo es tanto por vicios de forma como por vicios materiales o de contenido, que utiliza como parámetro al respecto la totalidad de los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Ley.

Para el control de las medidas señaladas en el numeral iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional, conforme lo señala el artículo 136 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³.

1.2 Del control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994⁴ y el artículo 136 del CPACA que regulan el control inmediato de legalidad, preceptúan que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

1.2.1 De los requisitos de procedencia

En reciente pronunciamiento, el H. Consejo de Estado⁴, sobre los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad y en particular sobre cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados a través de este medio de control, precisó:

“...el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales

¹ La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

² Las especialidades en su tramitación están reguladas en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, por el cual se estatuye el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban sustanciarse ante la Corte Constitucional. Pese a la existencia de una Corte Constitucional, el sistema colombiano de control de constitucionalidad es mixto, en la medida en que combina elementos del modelo difuso y del concentrado.

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

⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)

señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos. De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción...”

Sobre los Decretos Legislativos en el Estado de Excepción previsto en el artículo 215 Superior, recordó el contenido de dicha disposición en la que se destaca que los mismos deben estar firmados por el Presidente y todos los ministros, recalcando la sentencia de constitucionalidad C- 240 de 2011 en lo que respecta al último de

los requisitos, esto es, *“que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”*

Al respecto, la H. Corte Constitucional en sentencia C- 240 de 2011, precisó que, para tener como legislativo un Decreto dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social, debe cumplir con las condiciones presupuestales o de forma previstas en el artículo 215 Superior, que se resumen en las siguientes:

i) Proferido “por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto (...), que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y por el término que la misma dure;

(ii) Ofrezca “un conjunto de considerandos que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas con la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis que motivó el estado de excepción;

(iii) Firmado “por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros; (iv) Promulgado “dentro del término de vigencia del estado de emergencia...”

1.2.2 De los requisitos formales y materiales del control inmediato de legalidad

Al respecto el H. Consejo de Estado⁵ ha precisado que, en relación con los **requisitos formales**, estos corresponden a la competencia de quien suscribe el acto que se somete a control de legalidad y a los requisitos de forma, o de configuración en cuanto su objeto, causa, motivo y finalidad, como elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, y los **requisitos materiales** relacionados con: i) la conexidad o relación con los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y frente al cual el H. Consejo de Estado ha señalado que, *“se 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”*, y ii) la proporcionalidad de sus disposiciones, a efectos de

⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)

establecer si el acto resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad que dio lugar a la declaratoria de los estados de excepción y si, por tanto, existe una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

2. El caso concreto.

2.1 Estudio de procedencia del Control Inmediato de Legalidad.

La Sala concluye que en el caso concreto se cumplen los requisitos de procedencia señalados en el marco jurídico de esta providencia, para ejercer el control Inmediato de Legalidad del **Decreto N° 0120 del 07 de abril de 2020**, porque de su contenido y fundamentos se extrae que se trata de un acto de carácter general *—afecta el presupuesto del municipio de Bucaramanga sin que tenga un destinatario especial—*, dictado por autoridad administrativa *-alcalde del municipio-* en ejercicio de función administrativa *— materializada en “adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar” -* y en desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, declarado por el Presidente de la República mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** *-declarado ajustado a la Constitución por la H. Corte Constitucional según boletín No 63 de 20 de mayo de 2020 y que tuvo vigencia por treinta (30) días calendario contados a partir de su publicación que ocurrió el mismo 17 de marzo de 2020, esto es, hasta el 17 abril del mismo año-*. Se fundamentó, en el Decreto Legislativo 512 **del 02 de abril de 2020** *“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros y con fundamento en el artículo 215 Superior.

Así, encontrando satisfechos los requisitos de procedencia; señalados en la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, que corresponde a un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y que tiene por fin desarrollar uno o más de los Decretos Legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, resulta procedente estudiar de fondo la legalidad del Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020, abordando para ello el análisis de los requisitos formales y materiales.

3. Estudio de los requisitos formales y materiales del acto sometido a control

3.1 De los requisitos formales

3.1.1 De la competencia

El **Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020** fue proferido por el Alcalde Municipal de Bucaramanga (S), en su calidad de máxima autoridad administrativa del municipio, invocando el uso de *“facultades Constitucionales y Legales”*, y en sus considerandos se hizo referencia al artículo 1° del Decreto 512 del 02 de abril de 2020, norma en la que se dispone: *“Facúltese 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 de los recursos que, en el marco de sus competencias sean necesarios para atender la Emergencia*

Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

Así, el requisito de competencia en el presente asunto ha de entenderse satisfecho, con la verificación del fundamento legal invocado, contenido en artículo 1° del Decreto 512 del 02 de abril de 2020, así como en los considerandos del Decreto 417 de 17 de marzo del mismo año que declaró el estado de emergencia económica y social, en el que expresamente sobre la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos en la Ley, se hace necesario incrementar las potestades del ejecutivo en material contractual y presupuestal. En ese sentido, en dicho Decreto Legislativo se señaló:

“... se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 (...), la Ley 1122 de 2007 (...), Ley 1438 de 2011 (...), Ley 80 de 1993, el Decreto 633 de 1993 (...) y el Decreto 111 de 1996 (...), recurrir al Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación...”

Así las cosas y por encontrar fundamento legal en Decreto Legislativo, concluye la Sala que, el Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020 fue expedido por autoridad competente.

3.1.2 Requisitos de forma

El Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020 cumple los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, que dan cuenta de la voluntad unilateral de la administración, emitida en ejercicio de la función administrativa y con fundamento en el Decreto Legislativo 512 de 2020 y en los siguientes considerandos contenidos en el referido acto objeto de control:

“a) 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 1° de enero al 31 de diciembre del año 2020.

b) Que mediante el 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 1° 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 teniendo en cuenta el Decreto Nacional 417 del 17 de Marzo de 2020, por el cual se declara 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.

(...)

h) el Gobierno Nacional expidió el Decreto 512 del 2 de 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 de los recursos que, en el marco

de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

i) Que mediante Decreto 0094 del 23 de marzo de 2020 el Alcalde de Bucaramanga, declara la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Bucaramanga con ocasión del estado 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 los 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 Implementar canales de comunicación digitales y campañas de medios de comunicación audiovisuales y escritos durante la pandemia del COVID-19 y en la etapa de Mitigación cumplir la actividad de Garantizar el auxilio fúnebre a personas en condición vulnerable, estas dos en cabeza de la Secretaría de Salud y Ambiente — Fondo Local de Salud.

k) Que ante los efectos que se derivan de las circunstancias indicadas en sus considerandos y ante la necesidad de cumplir con el Plan de Acción COVID-19, la Secretaría Administrativa dispone de Recursos para ser trasladados al Fondo Local de Salud mediante oficio de fecha 7 de abril, así mismo de la Secretaría de Infraestructura se pospone actividades contempladas en el numeral de pago de servicios ambientales para la conservación (distintos a los del Decreto 953 de 2013) con el fin de dar atención a la ciudadanía en actividades de salud pública necesarias para atender la emergencia sanitaria.

l) Que la Profesional Especializada del Grupo de Presupuesto de la Secretaria de Hacienda, certificó mediante oficio de fecha abril 7 de 2020 que los valores a contracreditar materia de este Decreto se encuentran libres de afectación.”

Finalmente, ha de considerarse que el Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020 cumple con los demás requisitos formales de todo acto administrativo, referidos a: encabezado (“por el cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del municipio de Bucaramanga Vigencia Fiscal 2020”); número (No 0120); fecha (07 de abril de 2020); resumen y contenido de las materias reguladas (ordena movimientos presupuestales, conforme sus considerandos y parte resolutive); competencia o referencia expresa de las facultades que se ejercen (artículo 1° de del Decreto 512 de 2020), parte resolutive (según transcripción efectuada en el acápite denominado “A. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD”) y firma de quien suscribe (el Alcalde Municipal de Bucaramanga – Santander).

3.2 De los requisitos materiales

3.2.1. Conexidad

Para la Sala Plena de esta Corporación, también se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020 por el cual el Alcalde del Municipio de Bucaramanga ordenó movimientos presupuestales – traslado presupuestal al anexo del Decreto de Liquidación 0206 del 23 de diciembre de 2019- se dispone contracreditar y acreditar rubros presupuestales- y el Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020 “Por el cual se autoriza temporalmente a los

gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, al verificarse que, guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que lo sustentan, conforme pasa a explicarse:

El Presidente de la República a través del **Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020** *-publicado en el diario oficial el mismo día-*, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia (artículo primero), disponiendo que el Gobierno Nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del Decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis (artículo segundo) y que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo (artículo tercero).

En desarrollo de lo anterior, se profirió el **Decreto legislativo 512 del 02 de abril de 2020**⁶, cuya motivación, en lo relevante, consistió en la siguiente: *“i) Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se requieren 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., ii) Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial 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., iii) 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 puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica., iv) Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, por medio del presente decreto legislativo se crea una medida de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos”.*

Confrontado el Decreto Legislativo 512 de 2020, con el contenido del **Decreto N° 00120 del 07 de abril de 2020** que se transcribió in extenso al inicio de esta providencia, la Sala puede concluir que su expedición tuvo lugar en el marco del Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020 y con observancia de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 512 de 2020, guardando relación directa con los mismos y dentro de la temporalidad del Estado de Excepción, pues el acto objeto de control se expidió el 7 de abril de 2020 y aquel

tuvo vigencia por el término de treinta (30) días calendario a partir de su vigencia que ocurrió a partir del 17 de marzo de 2020 hasta el 17 de abril del mismo año.

Adicionalmente, no se advierte que las medidas impartidas por el acto objeto de control inmediato de legalidad, resulten contrarias a la Ley 137 de 1997 que regula

⁶ Decreto Legislativo 512 de 02 de abril de 2020 por medio del cual se dispone lo siguiente: “**Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** Facúltese 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 de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación”.

los estados de excepción, la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, el Decreto 111 de 1996 y demás disposiciones relacionadas con el manejo del presupuesto en el orden municipal, conforme pasa a explicarse:

Disponen el **artículo 313 numerales 3° y 5° de la Constitución Política de Colombia**, a su tenor literal:

“ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.”

Por su parte, el **artículo 92 numeral 5° del Decreto-Ley 1336 de 1986**, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, preceptúa:

“ARTICULO 92: *Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:*

(...)

5a. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde”

A su turno, la **Ley 136 de 1994** “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” en su artículo 32 numeral 3° dispone:

“ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. *Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...)*

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los

organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”.

El **artículo 313** numerales **3° y 5°** de la **Constitución Política de Colombia**, disponen expresamente:

“ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.”

Por su parte, el **artículo 92 numeral 5° del Decreto-Ley 1336 de 1986**, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, preceptúa:

“ARTICULO 92: *Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:*

(...)

5a. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde”

A su turno, la **Ley 136 de 1994** “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” en su artículo 32 numeral 3° dispone:

“ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. *Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

(...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”.

Ahora bien, 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”, en sus artículos **76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84** regulan lo concerniente a las modificaciones presupuestales, dentro de las que se pueden presentar las siguientes situaciones: i) la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales, ii) el aumento del monto **de las apropiaciones, para**

complementar las insuficientes ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, a través de las adiciones al presupuesto o créditos adicionales y, iii) traslados presupuestales internos. En relación con este último supuesto, disponen los artículos 83 y 84:

*“**ARTICULO 83.** Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38/89, artículo 69, Ley 179/94, artículo 36⁶).*

***ARTICULO 84.** De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179/94, artículo 57⁷).*

En relación con las modificaciones al presupuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado ⁸ sostuvo:

“[...] 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, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones: a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial. b) 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

⁶ **Artículo 36.** El artículo 69 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo".

⁷ **ARTÍCULO 57. NUEVO.** De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, 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 8 días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los 8 días de iniciación del siguiente período de sesiones.

⁸ Concepto de 5 de junio de 2008, C.P. William Zambrano Cetina, Expediente: 2008-00022

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. c) 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. [...]”

A partir de lo anterior, el H. Consejo de Estado en Sentencia del 15 de marzo de 2018⁹, precisó que, “la competencia para modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto. (...) De manera que, con fundamento en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, a los concejos municipales les corresponde expedir anualmente su presupuesto, el cual puede tener modificaciones como parte de ejecución del mismo, tales como los traslados presupuestales”, advirtiendo 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 solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”.

En ese orden de ideas, se debe precisar que en términos generales conforme lo dispone la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto; los alcaldes y gobernadores para efectuar modificaciones al presupuesto, requerirán de la aprobación de la respectiva corporación de elección popular, según sea la entidad territorial y deberán ajustarse al Decreto Reglamentario 568 de 1996 - “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”.

Así, analizadas las normas citadas y los fundamentos jurisprudenciales mencionados, ha de concluirse que los **artículos primero y segundo del acto objeto de control inmediato de legalidad**, en los que se efectuaron traslados presupuestales internos se ajustó a la normatividad en que debía fundarse, dado

⁹ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN PRIMERA- Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ-quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)- Rad. No: 13001-23-33-000-2016-01107-01(PI)

que conforme dan cuenta los considerandos del Decreto 0120 de 2020 se soportó en el Decreto Legislativo 512 de 2020. De igual manera, la Secretaría de Hacienda, a través de la Profesional Especializada del Grupo de Presupuesto, certificó mediante oficio de fecha abril 7 de 2020 que, los valores a contracreditar materia de ese acto administrativo se encontraban libres de afectación. Aunado a lo anterior, los traslados efectuados se dispusieron al Fondo Local de Salud y los de la Secretaría de Infraestructura que pospone actividades contempladas en el numeral de pago de servicios ambientales para la conservación (distintos a los del Decreto 953 de 2013¹⁰), para dar atención a la ciudadanía en actividades de salud pública necesarias para atender la emergencia sanitaria, denota que los mismos guardan conexidad con la causas que originaron la expedición del Decreto Legislativo 512 de 2020 y con la finalidad de ejecutar los recursos necesarios para atender la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

3.2.2. Proporcionalidad

La Sala Plena, también encuentra verificado el requisito de proporcionalidad de las medidas adoptadas por el acto sometido a control inmediato de legalidad para conjurar la crisis causada por el Coronavirus (COVID -19) e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción en el Municipio de Bucaramanga –Santander. Lo anterior, considerando que el fin buscado con la expedición del Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020 lo fue precisamente, *“tomar medidas y apropiar recursos para la atención humanitaria a la población del Municipio de Bucaramanga”*, por la pandemia del Coronavirus COVID-19, observándose que las medidas en él dispuestas se tornan idóneas, necesarias y proporcionales con la gravedad que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y especialmente, a la causa que dio origen a la expedición del Decreto Legislativo 512 de 2020.

Conforme las consideraciones expuestas, que dan cuenta de la verificación de los requisitos formales y materiales del Decreto N° 120 del 07 de abril de 2020, en el marco de su control inmediato de legalidad, se declarará que se ajusta a la Constitución y las disposiciones legales en que debía fundarse.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL 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 N° 120 del 07 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Bucaramanga-Santander *“por el cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del municipio de*

¹⁰ La exclusión de pagos de servicios ambientales distintos a los del Decreto 953 de 2013 encuentra fundamento en su artículo 12, que consagra la *Obligatoriedad de la destinación de recursos, al siguiente tener literal: “Dado que los ingresos corrientes a los que se refiere el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, corresponden al presupuesto de los municipios, distritos y departamentos, estas entidades garantizarán la inclusión de dichos recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin”.*

Bucaramanga vigencia fiscal 2020”, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE la presente providencia por medios electrónicos, y **PUBLÍQUESE** en la página del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Deberá además publicarse esta providencia en el portal web oficial del Municipio de Bucaramanga-Santander, lo que estará a cargo de la entidad territorial.

TERCERO: Cumplido lo anterior, archívese el expediente en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en sesión electrónica ____ /2020.

Original firmado
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada Ponente

Original firmado
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Original firmado
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

Original firmado
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

Original firmado
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado

Original firmado
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado