

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

**ACCIÓN:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTOR:** MUNICIPIO DE BUCARAMANGA  
**ACCIONADO:** DECRETO No 125 DEL 13 DE ABRIL DE 2020  
**EXPEDIENTE No.** 680012333000- 2020 – 00264 – 00  
**NOTIFICACIONES:** [ifprada@procuraduria.gov.co](mailto:ifprada@procuraduria.gov.co)  
[notificaciones@bucaramanga.gov.co](mailto:notificaciones@bucaramanga.gov.co)  
[fcienciasjuridicas@unisangil.edu.co](mailto:fcienciasjuridicas@unisangil.edu.co)

Ingresa al Despacho el expediente de la referencia con el fin de proferir sentencia dentro del medio de control inmediato de legalidad previsto en el art. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

#### I. ANTECEDENTES

El art. 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los arts. 212 (guerra exterior), y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 -estatutaria de los Estados de Excepción-. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional". Así expidió el Decreto 420 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID – 19"

El alcalde del Municipio de Bucaramanga expidió el Decreto No. 125 del 13 de abril de 2020 "por el cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del Municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020".

De conformidad con la mecánica constitucional y legal, las medidas "de carácter general 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". (Art. 136 Ley 1437 de 2011).

#### II. TRAMITE DEL CONTROL INMEDIATO

Mediante acta de reparto del 14 de abril de 2020 el asunto fue asignado al Magistrado Ponente, quien mediante auto de fecha 16 de abril de 2020, avocó el conocimiento del presente medio de control mediante el cual se dispuso 1) fijar un aviso a través de la Secretaría de la Corporación por el término de 10 días anunciando la existencia del proceso, 2) publicar el aviso en el sitio web de la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 3) invitar a las personas interesadas para presentar su concepto acerca de los puntos relevantes y 4) solicitar a la Alcaldía de Guadalupe los antecedentes administrativos del decreto.

### III. EL ACTO OBJETO DE CONTROL

Corresponde al Decreto No. 125 de 2020 "por el cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del Municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020".

El citado Acto Decretó:

En mérito de lo expuesto,

#### DECRETA:

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

RUBRO	DETALLE	VALOR
	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	
	GOBERNANZA DEMOCRATICA	
	GOBIERNO PARTICIPATIVO Y ABIERTO	
	DESARROLLO COMUNITARIO	
	NUEVOS LIDERAZGOS	
RUBRO	ATENCION A LA MUJER	
22107041	RECURSOS PROPIOS	12.000.000,00
	GOBIERNO LEGAL Y EFECTIVO	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	

RUBRO	DETALLE	VALOR
	ADMINISTRACION ARTICULADA Y COHERENTE	
RUBRO	APOYO A LA GESTION INSTITUCIONAL	
22102891	RECURSOS PROPIOS	30.000.000,00
	INCLUSION SOCIAL	
	LOS CAMINOS DE LA VIDA	
	ATENCION A GRUPOS VULNERABLES PROMOCION SOCIAL	
	INICIO FELIZ (PRIMERA INFANCIA)	
	PROTECCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA	
RUBRO	PROTECCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA	
22107071	RECURSOS PROPIOS	60.000.000,00
	PROTECCION INTEGRAL DE LA NINEZ	
	JUGANDO Y APRENDIENDO (INFANCIA)	
RUBRO	PROTECCION INTEGRAL DE LA NIÑEZ	
22102551	RECURSOS PROPIOS	496.000.000,00
	CRECIENDO Y CONSTRUYENDO (ADOLESCENCIA)	
RUBRO	PROTECCION INTEGRAL A LA ADOLESCENCIA	
22102601	RECURSOS PROPIOS	130.000.000,00
	SECRETARIA DE HACIENDA	
	GOBERNANZA DEMOCRATICA	
	GOBIERNO LEGAL Y EFECTIVO	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
	FINANZAS PUBLICAS SOSTENIBLES Y COMPENSIBLES PARA LA CIUDADANIA	
	SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO (FONDO DE ESTABILIZACION Y SUBVENCION)	
RUBRO	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES	5.259.220.000,00
22103232		
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS</b>	<b>5.987.220.000,00</b>

**ARTÍCULO SEGUNDO:** CRÉESE dentro de la Secretaría de Desarrollo Social el siguiente rubro presupuestal.

RUBRO	DETALLE
	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
	HOGARES FELICES
	ATENCION GRUPOS VULNERABLES PROMOCION SOCIAL
	FORMACION Y ACOMPAÑAMIENTO PARA MI HOGAR
<b>RUBRO</b>	<b>ATENCION Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA EMERGENCIA COVID 19</b>
22101701	RECURSOS PROPIOS
22101702	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES

**ARTICULO TERCERO:** ACREDÍTESE los siguientes rubros en las cantidades que se detallan a continuación con base en los recursos trasladados en el artículo primero del presente Decreto.

RUBRO	DETALLE	VALOR
	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	
	HOGARES FELICES	
	ATENCION GRUPOS VULNERABLES PROMOCION SOCIAL	
	FORMACION Y ACOMPAÑAMIENTO PARA MI HOGAR	
<b>RUBRO</b>	<b>ATENCION Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA EMERGENCIA COVID 19</b>	
22101701	RECURSOS PROPIOS	728.000.000,00
22101702	RECURSOS PROPIOS VIGENCIAS ANTERIORES	5.259.220.000,00
	<b>TOTAL CREDITOS</b>	<b>5.987.220.000,00</b>

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

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL.**

Considera que el Decreto objeto de control se encuentra ajustado a Derecho, dado que fue expedido por parte del Alcalde de Bucaramanga en ejercicio de una actividad que se deriva directamente de las directrices del Gobierno Nacional, concretamente en lo concerniente a la modificación el presupuesto municipal y que son oportunas del estado de emergencia.

##### **MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador 160 Judicial II para Asuntos Administrativos solicita que se declare ajustado a derecho el Decreto 125 de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, señalando:

i) Desde el punto de vista formal, el Decreto 125 de 2020 cumple con los requisitos que atañen a la competencia y ala forma, pues corresponde a un acto de carácter general que desarrolla el Decreto Legislativo 512 de 2020 expedido en virtud de las atribuciones conferidas por el Decreto 417 de 2020.

ii) Aclara que si bien en las consideraciones del acto que se estudia se alude al Decreto 461 de 2020 "revisada la fuente de los recursos objeto de las transferencias presupuestales realizadas, se evidencia que trata de recursos propios, sin que los mismos estuvieren sujetos a una destinación específica, por lo que se concluye que, el acto administrativo objeto de análisis, no desarrolló la facultad otorgada en el referido decreto legislativo".

**iii)** El Alcalde de Bucaramanga realizó “unas contracreditaciones al Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020, adoptado mediante Decreto 202 del 20 de diciembre de 2019, y liquidado mediante Decreto 206 del 23 de diciembre de 2020. Las contracreditaciones se efectuaron dentro del anexo del presupuesto de gastos del municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020, en las partidas correspondientes a gastos de inversión, disminuyendo los rubros correspondientes a la atención a la mujer, apoyo a la gestión institucional, protección integral a la niñez y protección integral a la adolescencia, de la Secretaría de Desarrollo Social y dentro del rubro correspondiente al sistema de transporte masivo (fondo de estabilización y subvención) de la Secretaría de Hacienda”.

Agrega que de igual forma el Decreto 125 de 2020 creó en la Secretaria de Desarrollo Social dos nuevos rubros presupuestales, dentro del programa de atención y fortalecimiento de la familia emergencia COVID-19, correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Social, rubro dentro de los cuales se acreditaron las sumas trasladadas, y esto tiene por objeto dar cumplimiento al PLAN DE ACCIÓN PARA LE EMREGENCIA DEL COVID – 19, y en este orden, “es claro que el acto administrativo controlado desarrolla el Decreto Legislativo 512 de 2020, toda vez que, en virtud del Decreto 111 de 1996 y la Ley 38 de 1989, para efectuar el referido traslado debía en principio acudir al Concejo Municipal, trámite suprimido temporalmente por el Decreto Legislativo 512 de 2020. En este orden de ideas, existe una conexidad entre la medida adoptada en el decreto objeto de análisis y el Decreto 512 de 2020 que le dio origen a su implantación”.

**iv)** En relación con el carácter transitorio considera el Ministerio Público que al tratarse de un traslado presupuestal específico, la medida adoptada en el Decreto 125 de 2020 se agota una vez se realice la transferencia, cumpliéndose así con este requisito.

**v)** En cuanto a la proporcionalidad, indica que la medida del Decreto 125 de 2020 se realiza para dar cumplimiento al PLAN DE ACCIÓN PARA LE EMREGENCIA DEL COVID – 19, sin que estos traslados afecten significativamente los rubros objeto de contracreditación, y por ende, no se advierte un perjuicio al gasto público social.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. COMPETENCIA**

Compete al Tribunal Administrativo Oral de Santander- Sala Plena-, en única instancia, ejercer el 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 de su jurisdicción y de acuerdo a los arts.151, numeral 14 y 185, numeral 1º de la Ley 1437 de 2011.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Para efectos de resolver el presente caso y de acuerdo con los argumentos esgrimidos por las partes procesales, debe la Sala dilucidar el siguiente problema jurídico:

Consiste en determinar si Decreto No. 125 de 2020 “por el cual se efectúa modificación al anexo del presupuesto de gastos del Municipio de Bucaramanga vigencia fiscal 2020”, se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los arts. 214 y s.s. de la

Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declara el estado de emergencia económica, social y ambiental y las normas que lo desarrollan.

### **3. MARCO JURIDICO**

#### **Del Estado de Emergencia.**

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 suspensión de la vigencia de la Constitución"<sup>1</sup>.

Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994<sup>2</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>3</sup> aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior: 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.

Así mismo, el pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad Covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró "*la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*", en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, en virtud de las mencionadas facultades constitucionales el Presidente mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el decreto declarativo indicó en su artículo 3º que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa del decreto, 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.

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139.

<sup>2</sup> Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

De conformidad con lo anterior es dable señalar que, el estado de excepción se expidió para habilitar medidas extraordinarias que coadyuven a conjurar situaciones que se originan i) en la situación de riesgo para la salud generada por la pandemia del COVID-19 y ii) todos los efectos colaterales que provienen de las medidas sanitarias que adoptaron y tendrán que adoptar el Ministerio de Salud y el Ejecutivo para prevenir, atender y mitigar el riesgo de contagio, entre ellas el aislamiento y distanciamiento social.

### **Procedencia del medio de control inmediato de legalidad.**

Los siguientes son los presupuestos para la procedencia del medio de control que se estudia, siguiendo el derrotero contenido en varias providencias en donde de manera reiterada ha interpretado el Consejo de Estado taxativamente, los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

#### **a) Que se trate de un acto de contenido general.**

De la lectura de los considerandos del Decreto objeto de control se evidencia que con su expedición se dispuso adoptar el Decreto 461 de 2020 expedido por la Presidencia de la República - Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 -, y cuya parte resolutive es la siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

Aunado, también desarrolla el Decreto Legislativo 512 del 2 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”, cuya parte resolutive es la siguiente:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizarlas 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”

Así las cosas, la misma lectura del Decreto objeto de control acredita que las disposiciones allí contenidas son de carácter general y erga omnes, pues cobijan a la generalidad de ciudadanos, y en el mismo sentido, por lo que a juicio de la Sala se encuentra satisfecho este primer requisito.

**b) Que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

El Decreto que se estudia fue expedido por el Alcalde de Bucaramanga en su calidad máxima de autoridad administrativa en la facultad prevista en el numeral 9 del artículo 315 de la Constitución Política que se refiere a: “ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto”

Debe tenerse en cuenta que el concepto de “ordenador del gasto” se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto aprobado, con facultad de decisión ante la oportunidad de contratar, comprometer recursos, y disponer la ejecución pertinente<sup>4</sup>.

De esta forma, se colige que el alcalde del Municipio de Bucaramanga en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa cuenta con facultades para la expedición de actos administrativos tendientes a la ejecución de presupuesto así como el traslado de rubros – temporalmente -, conforme a lo reseñado en la norma superior. Así las cosas, el Decreto que ocupa la atención de la Sala cumple con este segundo requisito de procedencia a cabalidad.

**c) Que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de función administrativa y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Al efectuar la revisión de los considerandos del referido decreto, se encuentra que el mismo se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas:

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 365 de 2001.

- “Que mediante Decreto 0202 del 20 de diciembre de 2019, se adoptó el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 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, se hace indispensable tomar medidas y apropiar recursos para la atención humanitaria a la población del Municipio de Bucaramanga.
- e) Que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio a la población desde las cero (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.
- f) Que el artículo 3 del Decreto 457 de 2020 determinó las garantías necesarias para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, entre ellas, la circulación para la adquisición de elementos de primera necesidad —alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- g) Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.
- h) Que 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 los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia”

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 125 de 2020, puesto que se trata de un acto administrativo de contenido general, dictado en ejercicio de función administrativa y cuya finalidad es desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción.

### **Control de los aspectos formales y materiales.**

Aspectos formales: Se refieren a la competencia y requisitos de forma. Tratándose del Decreto 125 de 2020, en cuanto a la competencia, el referido alcalde, se encuentra facultado para expedir el decreto bajo estudio, como en renglones anteriores se afirmó, y de acuerdo al art. 315 constitucional.

Respecto a la formalidad, se cumple con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, pues es una efectiva expresión de la voluntad unilateral emitida en ejercicio de una función administrativa que se concreta en los considerandos del decreto. Además, cuentan con todos los elementos formales de todo acto administrativo<sup>5</sup>.

Aspectos materiales: Son aquellos que tienen que ver con la conexidad o relación con los decretos legislativos excepcionales para superar el Estado de Excepción y la proporcionalidad de las disposiciones. Aspectos que se definen en esta parte de la providencia y serán estudiados en el caso bajo estudio. Respecto a la conexidad, el H. Consejo de Estado ha dicho respecto a la misma 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

---

<sup>5</sup> Encabezado, número, fecha, epígrafe, competencia, contenido de las materias reguladas, parte resolutive y firma de quien lo suscribe



decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa...”<sup>6</sup>. En este punto se trata de establecer si el decreto bajo estudio guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que le dan sustento. En lo que tiene que ver con la proporcionalidad, la misma se refiere a que si las medidas adoptadas en el Decreto No. 125 de 2020, acogen e instrumentalizan las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.

### **Del Acto Objeto de Control.**

#### **Conexidad.**

El Decreto No. 125 de 2020 es un acto administrativo de carácter general proferido en ejercicio de la función administrativa, durante el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 de 2020 y en desarrollo del mismo, por parte de autoridad territorial de la jurisdicción de Santander.

Este acto dice expedirse con base en el Decreto 461 de 2020 y el Decreto 125 de 2020, que establecen como medida para hacer frente al COVID-19, facultar a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, sin que sea necesaria la autorización de las asambleas o concejos.

Se evidencia en el Decreto 125 que el Alcalde del Municipio de Bucaramanga tomó los recursos propios por valor de \$5.987.220.000,00, con el fin de atender la emergencia sanitaria causada por el COVID – 19, y adoptar medidas de prevención, atención y contención del riesgo epidemiológico. El mencionado traslado tiene como objeto fortalecer el Plan de Acción en las fases de Contención, mitigación y recuperación, reflejado en el oficio No SSDDS1555-2020 de fecha 8 de abril.

Por lo anterior, esta Corporación encuentra clara la correlación existente entre el traslado presupuestal y la necesidad de mitigar los efectos del COVID – 19, por lo que se cumple con el requisito de conexidad.

#### **Proporcionalidad.**

En relación con este aspecto y tratando de acreditación y contracreditación presupuestal, se considera pertinente tener claros los siguientes conceptos:

- **Traslado presupuestal**, que corresponde al movimiento de recursos entre los rubros del presupuesto, y para esto es necesario “contracreditar y acreditar” las partidas pertinentes.
- **Contracreditar**, que se refleja en restarle a la apropiación inicial la cantidad por trasladar, es decir, una reducción de un rubro presupuestal.
- **Acreditar**, que consiste en sumarle al rubro inicialmente aprobado el valor trasladado a otra partida; en otras palabras, corresponde a una adición de un rubro con los recursos de un rubro que se ha contracreditado.

Ahora, ni la Constitución ni el Estado Orgánico de Presupuesto consagran la facultad de las autoridades administrativas para realizar traslados presupuestales, sin

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00 (CA). Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

embargo, en el presente asunto se tiene que el Gobierno Nacional otorgó esta facultad pro tempore a los Gobernadores y Alcaldes a través de los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, sin que sea necesaria la autorización del Concejo Municipal.

El artículo segundo el Decreto 125 de 2020 crea dentro de la Secretaria de Desarrollo Social el rubro de "ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA EMERGENCIA COVID -19 y acredita la suma de \$5.987.220.000,00 – recursos propios -.

Por lo anterior, se considera que la operación presupuestal establecida en el acto administrativo objeto de control, además de fundamentarse en la competencia que le atribuyó el Gobierno Nacional en virtud del Estado de Excepción, se estima proporcional y tiene correspondencia con la situación especial generada por el COVID – 19, pues en forma ágil y sin afectar rubros destinados a la efectivización de derechos fundamentales básicos, permite el traslado de los rubros de recursos propios a efectos de fortalecer el plan de acción para atender la agencia causada por la pandemia.

En ese orden de ideas, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander declarará **AJUSTADO** a derecho el Decreto No. 125 del 8 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Bucaramanga.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO** mientras estuvo vigente el contenido del Decreto No. 125 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** la presente providencia por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El Municipio de Bucaramanga también debe publicar en su portal web la presente providencia.

**TERCERO:** Una vez en firme esta decisión archívese, previas las actuaciones correspondientes.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto discutido y aprobado en la fecha según consta en acta No. 0037 /2020

**Original firmado**  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
**Magistrado Ponente**

**Original firmado**  
**MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO**  
**Magistrado**

**Original firmado**  
**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
**Magistrada**

**Original firmado**  
**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
**Magistrado**

**Original firmado**  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**Magistrada**

**Original Firmado con SALVAMENTO DE VOTO**  
**IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
**Magistrado**