



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Robiel Amed Vargas González**  
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00101-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Artículo 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con fundamento en lo reglado en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, a proferir sentencia de Única Instancia dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 026 del 24 de marzo de 2020**, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, Departamento Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- Actuación procesal surtida

Mediante auto del 26 de marzo de 2020 el Despacho del Ponente avocó el conocimiento del presente medio de control, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia de este proceso por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 27 de marzo del año en curso.

Igualmente, se dispuso una invitación de las entidades públicas, de organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, se corrió traslado al señor Procurador No. 23 para que rindiera concepto y se ordenó comunicar y solicitar los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

### 1.2.- Intervenciones de autoridades.

No se realizaron intervenciones.

### 1.3.- Concepto del Ministerio Público:

El señor Agente del Ministerio Público no presentó concepto de fondo.

## II.- CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

## 2.2. Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, el Tribunal estima que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

¿El Decreto 00026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, *“POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN Y CONTRACREDITAN ALGUNOS RUBROS AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN CALIXTO CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 CON EL FIN DE HACER FRENTE A LA PANDEMIA”*, se encuentra conforme al ordenamiento legal vigente?

## 2.3. Tesis y Decisión de la Sala Plena del Tribunal.

Luego del análisis del texto del Decreto 026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, así como del ordenamiento jurídico superior, la Sala considera, de una parte, que sí hay lugar a analizar la legalidad del mismo, en el presente medio de control, dado que se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular la Alcaldesa, y además fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo de los proferidos con ocasión del Estado de Emergencia Social, declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, en desarrollo del Decreto Legislativo 461 del 2020.

De otra parte, la Sala estima que el citado Decreto 026 debe ser declarado ajustado a derecho, como quiera que se encuentra conforme con el ordenamiento legal vigente.

## 2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

### 2.4.1.- Del Estado de Emergencia Social y Económica.

Es sabido que a partir del artículo 212 de la Constitución se regulan los estados de excepción (de guerra exterior y de conmoción interior), y en el artículo 215 se prevé el estado de emergencia que puede ser declarado por el Presidente cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Como es de conocimiento público, el señor presidente de la República expidió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”*.

El objeto de tal declaratoria fue la de adoptar las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia por el virus del covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

#### 2.4.2.- Del control inmediato de legalidad

Mediante la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994, se reguló lo atinente a los estados de excepción previstos en el artículo 212 y siguientes de la Constitución.

En el artículo 20 de dicha Ley se previó la figura del control de legalidad, en los siguientes términos:

*[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** 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.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...].*

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

***“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

Por su parte en el artículo 185 del CPACA se regula el procedimiento a seguir en este Tribunal para el trámite del medio de control inmediato de legalidad.

Del análisis de las citadas normas, se tienen como requisitos o presupuestos del control inmediato de legalidad -CIL-, los siguientes:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.
- (ii) El acto debe haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, esto es, se trata de actos reglamentarios de contenido general.
- (iii) El acto o medida debe contener decisiones que sean el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

**2.4.3.- En el presente caso el Decreto 026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, sí es pasible de ser analizado en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, al haber sido proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el cual fue expedido dentro la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica y social.**

En el asunto bajo examen, el acto objeto de control es el citado Decreto 026 del 24

de marzo de 2020, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de San Calixto, **“POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN Y CONTRACREDITAN ALGUNOS RUBROS AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN CALIXTO CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 CON EL FIN DE HACER FRENTE A LA PANDEMIA”**.

En tal sentido, resulta pertinente transcribir el texto del referido Decreto así:

**“DECRETO No.026**

*24 de marzo de 2020*

**POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN Y CONTRACREDITAN ALGUNOS RUBROS AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE SAN CALIXTO CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 CON EL FIN DE HACER FRENTE A LA PANDEMIA**

La Alcaldesa Municipal de San Calixto, Norte de Santander, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 1751 de 2015, Decreto Ley 4107 de 2011, Decreto 780 de 2016, la Ley 136 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto No. 1082 de 2015, Decreto 461 de Marzo de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, y,

**CONSIDERANDO”**

*Que, el artículo 2 de nuestra carta dispone que son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Que, la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el Artículo 50 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*

*Que, ante la identificación del nuevo coronavirus (covid-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPLL) por parte de la Organización Mundial de la Salud. por lo que este ministerio ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.*

*Que, de conformidad con el numeral 9' del artículo 4' de la ley 1 523 de 2012, tales circunstancias generaron una emergencia, entendida esta como una situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad. Causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.*

*Que, el Presidente de la Republica de Colombia a través del decreto No. 417 del '17 de marzo del año 2020, declara el Estado de Emergencia Económica,*

*Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID- 19 en Colombia.*

*Que, se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una normativa de orden temporal mediante las medidas a referenciadas en el Decreto 461 de 2020.*

*Que, el Presidente de la Republica mediante decreto 461 de 2020 faculta a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar 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.*

*Que así mismo en su artículo 1 faculta igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adicciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.*

*Que, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los gastos y/o traslados del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, además de las gestiones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuaran atendiendo a lo previsto por la SentenciaC-772 del 10 de diciembre de 1998.*

*En mérito de lo anteriormente expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Créese y acredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 la suma de SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN PESO (\$77.839.691,00) como se detalla a continuación

<b>CREESE</b>	
28140 1	Apoyo reducción riesgo en la atención de Emergencia Económica Social y Ecológica

<b>RUBRO</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>ACREDITES</b>
<b>28</b>	<b>FONDO MUNICIPAL PARA I.A GESTION DEL RIESGO</b>	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>281</b>	<b>PROGRAMA: CONSTRUYENDO GESTIÓN DEL RIESGO</b>	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>2814</b>	<b>RECURSOS DESTINACION ESPECIFICA</b>	<b>\$77,839,691.00</b>
28140 1	Apoyo reducción riesgo en la atención de Emergencia Económica Social y Ecológica	\$77,839,691.00

**ARTICULO SEGUNDO.** Contracredítese al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 la suma de SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN PESO (\$77.839.691,00) como se detalla a continuación.

<b>RUBRO</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>CONTRACREDITE SE</b>
<b>2</b>	GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>21</b>	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>214</b>	TRANSFERENCIAS	<b>\$77,839,691.00</b>
<b>2142</b>	OTRAS TRANSFERENCIAS	<b>\$40,000,000.00</b>
214201	Fondo de pensiones y/o pasivo pensional del municipio (Retención sobre estampilla pro-ancianos Art. 47 ley 583/03)	\$40,000,000.00
<b>214203</b>	RECURSOS DEL BATANCE 2017	<b>\$37,839,691.00</b>
2142030 1	Fondo de pensiones y/o pasivo pensional del municipio (Retención sobre estampilla pro-ancianos Art. 47 ley 683/03)	\$37,839,691.00

**ARTÍCULO TERCERO.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación.”*

Conforme a lo anterior, se tiene entonces que el texto de dicho Decreto, corresponde a un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa de la que es titular la Alcaldesa de San Calixto y además hace alusión expresa a que las medidas que allí se ordenan, son con ocasión a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por causa del brote de la enfermedad coronavirus COVID- 19 en Colombia. Igualmente, se señala que las medidas se toman en aplicación del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

**2.5.- Las decisiones contenidas en el Decreto Municipal 026 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico.**

Como ya se explicó anteriormente, el Decreto Municipal 026 del 24 de marzo de 2020, se expidió por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020<sup>1</sup>, mediante el cual el Presidente de la República

<sup>1</sup> De acuerdo a lo señalado en el Boletín No. 83 Bogotá, 10 de junio de 2020, obrante en la página web de la Corte Constitucional, las facultades otorgadas por el Gobierno nacional para que alcaldes y gobernadores puedan realizar cambios en las tarifas de impuestos y modificaciones a los presupuestos para la vigencia 2020, como medidas destinadas a aliviar la crisis económica y social derivada de la pandemia, fueron declaradas ajustadas a la Constitución, de manera condicionada, por la Sala Plena virtual de la Corte Constitucional.

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.

En el artículo primero del Decreto 461 se dispuso:

*“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 consejos 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.”*

Es claro para la Sala que del texto de dicha norma se extraen los siguientes temas: (i) Se facultó a los alcaldes y gobernadores para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, (ii) el fin autorizado para la reorientación de las rentas es el de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia. (iii) Que, respecto de los municipios, el Alcalde no necesita la autorización previa del respectivo Concejo Municipal. (iv) Que, respecto de los Municipios, se autorizó al alcalde para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, a fin de hacer efectiva la reorientación de las rentas de destinación específica, sin necesidad de acudir a autorización previa del Concejo Municipal.

Importa resaltar que, en el parágrafo 2º de dicho artículo, se establece una limitante a la facultad de reorientación de las rentas, esto es, que en ningún caso podrá

---

En el estudio de la ponencia, a cargo del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, la Sala Plena decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

A este respecto, huelga recordar que en el artículo 359 de la Constitución se establece la regla según la cual no habrá rentas de destinación específica, salvo las que se allí se enuncian a título de rentas de destinación específica de rango constitucional a saber: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

De tal suerte que, para el caso concreto, la Alcaldesa de San Calixto en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020, podía reorientar rentas del municipio de destinación específica, salvo las rentas que recibe el municipio por el sistema de participaciones del presupuesto general de la nación y las rentas que recibe para inversión social, puesto que estas rentas son destinación específica constitucional.

Huelga recordar que en los términos del artículo 3 de la Ley 715 de 2001<sup>2</sup>, las participaciones de los Municipios en el presupuesto general de la nación están destinadas a atender los sectores educativo y de salud y los servicios de agua potable y saneamiento básico.

En el texto del Decreto municipal 026, la señora Alcaldesa manifiesta como motivo determinante del mismo que con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, decide autorizar y hacer los gastos y/o traslados del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, además de las gestiones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020.

De esta manera, es diáfano que la renta que decidió reorientar la Alcaldesa, fue la consagrada en el presupuesto del año 2020, para la atención del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, para lo cual ciertamente estaba autorizada, como quiera que no se trata de una renta de destinación específica de rango constitucional.

Ello es así por cuanto, como es sabido, mediante la ley 1523 del 24 de abril de 2012, se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

En el artículo 54<sup>3</sup> de dicha ley se estableció que los entes departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la

---

<sup>2</sup>**ARTÍCULO 3º.** *Conformación del Sistema General de Participaciones.* [Modificado por el Artículo 1 de la Ley 1176 de 2007.](#) El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 54. FONDOS TERRITORIALES.** Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha



fecha en que se sancionó la referida ley, constituirían sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Ahora bien, es claro que los recursos con los cuales se nutre el citado Fondo Municipal tienen varias fuentes, pero distintas de rentas de destinación específica constitucional, tal como se señala en el artículo 2.3.1.6.4.1 del Decreto 1289 de 2018<sup>4</sup>, en el cual se indica que los recursos de los Fondos Territoriales de Gestión del riesgo, pueden provenir de (i) fuentes distintas a las del Fondo Nacional, (ii) de partidas propias con origen en el presupuesto anual del ente territorial o ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de capital, intereses, (iii) aportes que puedan efectuar las entidades públicas y privadas de cualquier naturaleza constituidas legalmente, o (iv) de recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y los rendimientos financieros que se generen.

Como puede colegirse el Fondo Municipal de Gestión del riesgo tiene fuentes de financiación diferentes a las provenientes del sistema de participaciones o de rentas que reciba el Municipio destinadas para inversión social, por lo cual resulta válido concluir que la decisión tomada por la Alcaldesa Municipal de San Calixto, de reorientar la renta del presupuesto del año 2020, destinada al Fondo Municipal de gestión del riesgo, se ajusta a las previsión constitucional de no ser una renta proveniente del sistema de participaciones previsto en la Constitución.

Igualmente, la reorientación de la suma de dinero que correspondía al Fondo Municipal de riesgo, tampoco puede considerarse como una renta que el Municipio haya recibido para inversión del llamado gasto social, ya que conforme lo ha

---

en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.

<sup>4</sup> “**ARTÍCULO 2.3.1.6.4.1. Financiación.** Los recursos de los Fondos Territoriales, puede provenir de fuentes distintas a las del Fondo Nacional, entre otras, de partidas propias con origen en el presupuesto anual del ente territorial o ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de capital, intereses, así como aportes que puedan efectuar las entidades públicas y privadas de cualquier naturaleza constituidas legalmente, o de recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y los rendimientos financieros que se generen.

Las administraciones departamentales, distritales y municipales podrán autorizar de acuerdo a sus competencias legales y reglamentarias, la celebración de los contratos a que haya lugar con las entidades del Sistema Nacional para la gestión de los mecanismos de financiación y la ejecución de los recursos.

definido la Corte Constitucional<sup>5</sup> el elemento determinante para concluir que es inversión social lo constituye que se pretenda satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la comunidad:

*“Si bien, la Constitución no define qué tipo de gastos integran el “gasto público social”, es razonable concluir que es aquel que desarrolla o permite realizar los fines sociales del Estado, esto es, la cláusula “social” del modelo de Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución) y que se concreta, conforme a los artículos 366 y 334, en la consecución del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades, la participación en los beneficios del desarrollo y el disfrute de un ambiente sano.*

...68. *Por tanto, es dable inferir que el fundamento para la realización de dicho componente “social” del Estado de Derecho (y, además, la categoría de derechos que le son propios, los derechos sociales) sea el concepto constitucional de necesidades básicas insatisfechas<sup>[84]</sup>.*

69. *Esta misma orientación se mantiene en el Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>[85]</sup> (en adelante EOP), al que, según dispone el artículo 350 de la Constitución, le corresponde definir el alcance de aquel específico tipo de gasto<sup>[86]</sup>. De conformidad con su artículo 41, “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las 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, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.*

De tal suerte que, bien puede afirmarse que la ejecución de la política de prevención y atención del riesgo, aun cuando resulta necesaria y útil contrarrestar el riesgo propio que se genera por la convivencia diaria, no tiene la connotación de querer lograr satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la población, las cuales hacen relación con suplir los elementos esenciales para tener una vida en condiciones dignas, como son la educación, la salud, el saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

Por todo lo expuesto anteriormente, estima la Sala que la renta que tenía establecida en el presupuesto de 2020 el Municipio de San Calixto para ejecución en el Fondo Municipal de riesgo, bien podía ser reorientada bajo los parámetros del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, por cuanto se repite la misma no corresponde concretamente a rentas que reciba el Municipio como producto de su participación en el sistema general de participaciones y tampoco puede concluirse con certeza que aquella corresponda a una renta destinada para gasto público social, en los términos en que ha sido definido por la Corte Constitucional.

Esta conclusión conduce a la Sala Plena de esta Corporación a declarar el Decreto municipal 026 del 24 de marzo de 2020 ajustado a derecho.

Resta precisar que conforme la previsión del párrafo 1º del artículo 1 del precitado Decreto 461, la partida que la señora Alcaldesa decidió reorientar a través del Decreto Municipal 026 del 24 de marzo de 2020, solamente puede utilizarse para

---

<sup>5</sup> Sentencia C-221 del 22 de mayo de 2019, Magistrado ponente: CARLOS BERNAL PULIDO.

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.

Debe la Sala precisar, finalmente, que la decisión que se toma por este Tribunal respecto de la legalidad del Decreto municipal 026 del 24 de marzo de 2020 hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, que resulta posible que cualquier ciudadano ejercite el medio de control de nulidad en contra del mismo para cuestionar la legalidad del mismo, en aspectos diferentes a los que fueron analizados en esta providencia.

Ello es así, por cuanto el H. Consejo de Estado ha señalado que, frente a los alcances del control inmediato de legalidad, realizado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción, una de las características de la sentencia que se profiere es que hace tránsito a cosa juzgada relativa, y por ello “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Así se señaló, por ejemplo, en auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, radicación: 110010315000202000990-00, C. P. Hernando Sánchez Sánchez:

*“12. Por último, el Consejo de Estado ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.”*

Así las cosas, sin perjuicio de la decisión que adopta la Sala en esta oportunidad, se advierte que resulta válido que la jurisdicción contenciosa pueda efectuar un nuevo juicio de legalidad sobre el Decreto municipal 026 del 24 de marzo de 2020, en el evento en que sea enjuiciado por cualquier persona a través del medio de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, pues se reitera que la presente sentencia hace solamente tránsito a cosa juzgada relativa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto 026 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de San Calixto, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: ADVERTIR** que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la señora Alcaldesa del **MUNICIPIO DE SAN CALIXTO** y al Procurador

Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena virtual del 24 de junio de 2020)

**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado

**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
MAGISTRADA

**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado