



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

Bucaramanga, ocho (08) de junio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**  
**Exp.680012333000-2020-00273-00**  
**Decide Control Inmediato de Legalidad**

**Medio de Control:** Inmediato de Legalidad/Art. 136 de la Ley 1437 de 2011

**Acto Objeto de Control:** Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No. 104 del 27 de marzo de 2020 “Por el cual se efectúa modificación al anexo del Presupuesto de Gastos del Municipio de Bucaramanga Vigencia Fiscal 2020”

**Tema:** El Contracrédito o resta que por seis mil millones de pesos se hace en el rubro denominado Gastos de Inversión: “disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos”-recursos propios del Presupuesto de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga, Santander, vigencia fiscal 2020, y se suman o acreditan al rubro de Gastos de Inversión que se crea con la denominación “Plan de Acción por la Emergencia del Covid-19 adoptado por el ente territorial”, con la misma fuente de financiación-recursos propios: Se declara ajustado a derecho

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

Su parte resolutive, dice:

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

RUBRO	CONCEPTO	VALOR
	GASTOS DE INVERSION	
	SECRETARIA DE SALUD Y AMBIENTE	
	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	
	AMBIENTES PARA LA CIUDADANIA	
	AMBIENTAL	
	IMPLEMENTACION DEL PLAN DE GESTION DE RESIDUOS	
	SOLIDOS PGIRS	
RUBRO	DISPOSICION, ELIMINACION Y RECICLAJE DE RESIDUOS	
	LIQUIDOS Y SOLIDOS	
22102611	RECURSOS PROPIOS	6.000.000.000.00
	TOTAL SECRETARIA DE SALUD Y AMBIENTE	6.000.000.000.00
	TOTAL CONTRACREDITOS	6.000.000.000.00

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Créese el siguiente numeral presupuestal en la Secretaria de Hacienda para el fortalecimiento económico de las familias durante el término de duración del aislamiento preventivo obligatorio decretado por las autoridades nacionales o territoriales

SECRETARIA DE HACIENDA	
RUBRO	ATENCION Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA EN CUARENTENA
22101681	EMERGENCIA COVID-19
	RECURSOS PROPIOS

**ARTÍCULO 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:

SECRETARIA DE HACIENDA		
RUBRO	CONCEPTO	VALOR
	GASTOS DE INVERSIÓN	
RUBRO	ATENCION Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA EN CUARENTENA EMERGENCIA COVID-19	
22101681	RECURSOS PROPIOS	6.000.000.000.00
	TOTAL A ACREDITAR	6.000.000.000.00

En su **acápite de consideraciones**, se registran como tales:

**i)** Que mediante Decreto Municipal 0202 del 20.12.2019, se adoptó el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal de 2020, el cual fue liquidado en el Decreto Municipal 0206/2019 y se considera necesario hacer traslados presupuestales a su anexo de liquidación, **ii)** Que el señor Presidente de la República mediante el Decreto legislativo 417 del 17.03.2020 declaró el Estado de emergencia en todo el territorio nacional, con Decreto 457 de 2020 estableció el aislamiento preventivo obligatorio y en el Decreto legislativo 461 del 22.03.2020 autorizó temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes Municipales para reorientar las rentas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, **iii)** Que mediante Decreto Municipal 094 del 23.03.2020 el Alcalde de Bucaramanga declaró la situación de urgencia manifiesta con ocasión al Estado de Emergencia motivado por la pandemia del COVID-19, con la finalidad de garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras para prevenir, contener y mitigar sus efectos, **iv)** Que el Plan de Acción para la Emergencia del COVID-19 adoptado por el Municipio de Bucaramanga en la etapa de contención tiene el objetivo de "Garantizar la seguridad alimentaria de la población priorizada" para lo cual se cuenta con la estrategia de dar ayudas sociales (bonos o alimentos) a ese sector y **v)** Que es necesario disponer de recursos necesarios para financiar los apoyos económicos y dar atención de primera necesidad a la población vulnerable de Bucaramanga y **vi)** El Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Certificó el 27.03.2020 que los valores a contracreditar se encuentran libres de afectación.

## II. EL TRÁMITE

El precitado decreto municipal de Bucaramanga, Santander, fue allegado con sus antecedentes el 15.04.2020 al buzón de notificaciones de la Oficina Judicial del Palacio de Justicia; repartido al Despacho a cargo de la suscrita Magistrada Ponente quien lo admite dos días después, imprimiéndole el trámite que impone el art.185 de la ley 1437 de 2011: auto de admisión, en el que se resuelve: (i) invitar a entidades públicas y a particulares para que intervengan dentro de los siguientes 10 días –que vencieron el 05.05.2020– y (ii) prevenir en el sentido que cumplidos éstos, la señora Agente del Ministerio Público cuenta con el mismo lapso para rendir un concepto de fondo –el que presentó el pasado 19.05.2020–. El 08.06.2020 se somete en modo virtual –herramienta teams – a estudio de la Sala Plena, cumpliendo así lo ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura en el art. 5.5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22.05.2020. De esta etapa, se destacan las siguientes **intervenciones**:

**A. La señora Jefe de la Oficina Jurídica del Concejo Municipal de Bucaramanga**, mediante **Oficio 034 de 2020** expresa que el acto objeto de control cumple con los requisitos para que se declare su validez. Recuerda que en virtud de los arts. 313.5 y 345 superiores en tiempos de paz los Concejos Municipales son competentes para aprobar el presupuesto anual de rentas, sin que le sea posible a los alcaldes hacer modificaciones (adiciones, créditos y contra créditos, reducciones y aplazamientos) sin una autorización previa de los Concejos, pues tal es una competencia indelegable que se debe ejercer por cambios en las condiciones económicas que se puedan presentar. Anota que la Corte Constitucional en Sentencia C-069 de 1993 explicitó que con el traslado presupuestal “solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos” el cual debe ser tramitado ante el Concejo Municipal en los términos de los arts. 80 a 82 del Decreto 111 de 1996. Que la jurisprudencia Constitucional ha aceptado la modificación del presupuesto nacional mediante decretos legislativos en estados de excepción en el entendido que conjurar las crisis supone enormes gastos y frente a ellos no ha sido posible prever algún rubro presupuestal siendo necesario fortalecer la capacidad de acción del gobierno para que con éxito afronte su solución, además que es una medida racional pues aún en tiempos de excepción no es posible que exista un gasto fuera del presupuesto (Sentencias C-448 de 1992, C-206 de 1993, C-357 de 1994). Frente al acto objeto de control, Decreto Municipal No.104 de 2020, anota que: (i) hace un traslado presupuestal por el valor de 6 mil millones del rubro “*DISPOSICION, ELIMINACION Y RECICLAJE DE RESIDUOS LIQUIDOS Y SOLIDOS*” a otro rubro que crea y denomina “*ATENCION Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA EN CUARENTENA EMERGENCIA COVID-19*”, (ii) cumple con los requisitos formales: fue expedido por el Alcalde Municipal en desarrollo de los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020 y estando vigente la emergencia sanitaria declarada mediante Resolución 0385 del 12.03.2020 y (iii) materialmente sí tiene conexidad con los hechos que dieron lugar al estado de emergencia social, económica y ecológica y a la adopción del Aislamiento Preventivo Obligatorio, por lo que es necesario "garantizar los medios mínimos de subsistencia en medio de un escenario de crisis y procurar estabilizar la economía de los hogares más vulnerables" que suelen subsistir realizando actividades laborales informales, que cesan por virtud del confinamiento.

**B. La señora Secretaria Jurídica del Municipio de Bucaramanga, en Oficio del 05.04.2020<sup>1</sup>** explicita que con el decreto municipal que aquí se estudia, se mantiene el valor inicialmente asignado al Presupuesto de Rentas y Gastos del ente territorial para la actual vigencia, efectuándose un contra crédito de seis mil millones de pesos—que son recursos propios— al rubro “Disposición, Eliminación y Reciclaje de recursos líquidos y sólidos” que debía ejecutar la Secretaría de Salud y Ambiente y que estaban libres de afectación —según certificación del 27.03.2020— y los acreditan o asignan al rubro denominado "ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA EN CUARENTENA EMERGENCIA COVID-19 con la misma fuente de Financiación de Recursos Propios", necesarios para desarrollar el "plan de acción para la emergencia del COVID 19 adoptado por el Municipio de Bucaramanga" en su etapa de contención; este último rubro, se crea en el mismo decreto. El objetivo del Plan de Acción referido, en concreto dice la señora Secretaria Jurídica, es "Garantizar la seguridad alimentaria de la población priorizada según programa para prevenir el riesgo de contagio por COVID-19, durante el aislamiento preventivo obligatorio" mediante la implementación de ayudas sociales: transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias", actividad presupuestal que se hace en concordancia con el Decreto Legislativo 461 del 22.03.2020, por lo que solicita la declaratoria de legalidad del decreto municipal.

**C. El Ministerio Público - señora Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos,** solicita se declare la nulidad del Decreto Municipal de Bucaramanga No.104 de 2020, en síntesis, por considerar que vulnera el art.350 superior, por afectar una partida relacionada con el Gasto Público Social, naturaleza que en su entender comparte el rubro presupuestal que se contracredita, al estar destinado al mejoramiento continuo de manejo de residuos sólidos y la prestación del servicio público de aseo, que compromete la salud y el ambiente —materia propia del saneamiento básico que es calificado por el art.366 lb. como gasto público—. En apoyo a esta tesis, se refiere a la sentencia C-434 de 2017 en donde la Corte Constitucional enseña que los contracréditos presupuestales no pueden afectar el Gasto Público Social ni aun en estado de emergencia económica y social. Expone la señora Procuradora que, ante la limitante constitucional de no afectar partidas relacionadas con el gasto público social, el municipio debió contracreditar partidas que no correspondieran a este concepto de gasto, o a lo sumo haber justificado que no se contaba con otro rubro. Con firmeza dice que el Decreto Legislativo 461 de 2020 de emergencia solo facultó

---

<sup>1</sup> Este Oficio fue dirigido al radicado 2020-00258 en el cual se tramitó el CIL a otro decreto municipal de Bucaramanga. Por Auto del 15.05.2020 la Ponente ordenó desglosarlo de ese proceso y anexarlo al de la referencia.

a los alcaldes a disponer el traslado de recursos presupuestados, de manera directa, es decir, sin la intervención de los concejos municipales, pero que ello no le permite omitir el cumplimiento de normas constitucionales. Previamente a esta conclusión, el Ministerio Público se refirió al cumplimiento de los requisitos formales del decreto, al contener los datos mínimos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha, los nombres y firmas de las autoridades que lo expiden, el ejercicio de sus competencias, y la referencia expresa a las facultades que se ejercen y el objeto de la norma. También dice, cumple con los requisitos de finalidad, necesidad y proporcionalidad, aunque advierte que ante el propósito de satisfacer la seguridad alimentaria o salvaguarda del mínimo vital de quienes resultan afectados por el aislamiento preventivo obligatorio en la ciudad, se podría llegar, con la modalidad de la transferencia monetaria, a que sus beneficiarios lo utilicen para otros objetos, resultando la transferencia monetaria un medio difuso para cumplir el fin, con lo que podría desconocerse el art. 355 superior. También anota que el municipio no justificó el valor presupuestado; no argumentó cómo llegó a los seis mil millones, cuál fue la población priorizada y los criterios para hacerlo, aspectos que echa de menos tanto en la parte motiva del decreto como en el informe rendido al Tribunal.

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Acerca de la competencia

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

**1. Presupuesto Objetivo: a)** La naturaleza jurídica del Decreto Municipal de Bucaramanga No.104 del 27/03/2020, es la de un **acto administrativo de carácter general**, porque la decisión en él contenida, consistente en hacer cambios o modificaciones al presupuesto de gastos de inversión inicialmente aprobado por el Concejo municipal para la vigencia fiscal de 2020, tiene efectos que se proyectan, necesariamente, en el ámbito de la población en general, concretamente en la que será cobijada con el “Plan de Acción para la Emergencia del Covid-192, que motiva al alcalde para **adicionar el presupuesto, al crear un nuevo rubro presupuestal**, denominado “Atención y Fortalecimiento de la

Familia en Cuarentena Emergencia Covid-19”, aunque el valor total del Presupuesto de Rentas y Gastos se mantiene en el inicialmente aprobado: \$1.001.437.997.369 (un billón un mil cuatrocientos treinta y siete millones novecientos noventa y siete mil pesos mcte.), como también se mantiene el total del gasto de inversión sin existir cambio de la fuente que lo nutre: Renta propia; **b) El acto administrativo es una de las formas del ejercicio de la función administrativa del Estado-municipio; c) Es proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020**, que otorga autorización temporal a Gobernadores y Alcaldes para reorientación de Renta y Reducción de tarifa de impuestos territoriales en el marco del estado de excepción; y,

**2. Presupuesto subjetivo:** La autoridad que expide el decreto es una autoridad del nivel territorial: Alcalde de Bucaramanga, Santander.

## **B. El Marco Jurídico**

**1. La excepcionalidad en el Estado constitucional y democrático de Derecho.** La declaratoria de los estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el presidente de la República, lo que es una modulación del principio de separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario. Por ende, los estados de excepción no son “paréntesis institucionales ni modalidades de suspensión de la vigencia de la Constitución”<sup>2</sup>. Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>, estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que “El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración”.

Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley 137 de 1994 consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos”<sup>4</sup> aplicando a éste los mismos límites

---

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

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

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

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00258-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0104 de 2020

materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior<sup>5</sup>: imposibilidad de suspender los derechos, interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público, modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

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

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

**3. La modulación del elemento democrático en la confección del presupuesto en los estados de excepción.** Respecto del artículo 345 superior o principio de legalidad del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-018 de 1996<sup>7</sup> enseñó que: (i) se concreta en el campo fiscal el principio de legalidad de la actuación pública en general, en virtud del cual no puede haber gasto ni ingreso que no esté previamente consagrado en el presupuesto e (ii) incorpora un elemento democrático en virtud del cual en tiempos de paz “se reserva a un órgano de representación popular la decisión final sobre el universo de los egresos e ingresos estatales”. También tempranamente en la Sentencia C-073 de 1993<sup>8</sup> admitió que el Gobierno Nacional en tiempos de “perturbación del orden económico y social” realice modificaciones tanto al presupuesto de rentas como de gastos para atender las especiales necesidades que surgen “siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis”. Lo anterior, fue recogido en el art. 38 lit.

---

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

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

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

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

II) de la Ley 137 de 1994. Con ello, reconoce el Tribunal, se modula el elemento de representación democrática pues el Gobierno, sea nacional o local, está a la cabeza de un cargo unipersonal al cual es extraño la representación plural que informa la conformación de las corporaciones públicas de elección popular. Sin embargo, con ello se reafirma que aún en tiempos de excepción todo gasto o ingreso debe estar en el presupuesto público.

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

**4. La prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones a particulares y los estados de excepción.** La Corte Constitucional en Sentencia C-324 de 2009<sup>9</sup> precisó los siguientes requisitos para que un apoyo económico a particulares, sin contraprestación alguna, no sea contraria a la prohibición prevista en el art. 355 constitucional:

*“1. Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversión. 3. Toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos, sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. 4. Debe respetar el principio de igualdad”.*

A juicio de este Tribunal aún en los estados de excepción es necesario preservar la planeación estatal.

**5. El gasto público social y los estados de excepción.** El Gasto Público Social –GPS–, tiene una relación ínsita con la cláusula del Estado social de Derecho en

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-324 de 2009 (M.P.: Juan Carlos Henao Pérez)



Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00258-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0104 de 2020

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

Desde el Documento CONPES 020/1993 se expuso que el GPS debe reunir dos condiciones: “1) se refiere a bienes y servicios en cuya distribución aplican los mecanismos de mercado y existe, por algún motivo, exclusión y rivalidad, y 2) tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares”<sup>10</sup>, esto son bienes o servicios que tienen un precio que puede llegar a excluir a algunas personas de su disfrute, situación que impacta en su ámbito familiar. La intervención presupuestal del Estado en esas áreas es necesaria para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de bienes y servicios básicos, pues el precio o valor que no todos pueden pagar, hace que sean bienes excluyentes<sup>11</sup>.

En la Sentencia C-434 de 2017<sup>12</sup> –citada por la señora agente del Ministerio Público en su concepto en el presente caso– en la que se declara exequible el Decreto legislativo

---

<sup>10</sup> Citado en CARDONA LÓPEZ, Alberto. Gasto público social Colombia 2000 a 2010. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Gasto%20P%C3%BAblico%20Social%20Colombia%202000-2010.pdf>

<sup>11</sup> LÓPEZ, Julián, BATEMAN, Alfredo, VENGOECHEA, Juliana, LÓPEZ, Juanita. La garantía de los derechos sociales. Universidad Javeriana, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2009, p. 82.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-434 de 2017 (M.P.: Diana Fajardo Rivera)

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00258-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0104 de 2020

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

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

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00258-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0104 de 2020

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

### C. Problema jurídica

**¿El Decreto Municipal de Bucaramanga, Santander, Núm.104 del 27.03.2020, mediante el cual se resta o contracredita la suma de seis mil millones de pesos del rubro de gastos de inversión denominado “Disposición, eliminación y reciclaje de residuos y sólidos” (recursos propios) y lo acreditan a un rubro nuevo, que se crea en el precitado decreto municipal, denominado “Atención y fortalecimiento de cuarentena emergencia COVID-19”, se encuentra ajustado al régimen jurídico, del Estado de Derecho y del estado de excepción que nos asiste?**

**Tesis:** Sí

**Fundamento Jurídico:** El siguiente análisis:

**1. La competencia, la motivación y los principios de legalidad del gasto y de especialización presupuestal.** Como ya se dijo, la competencia del alcalde para la expedición del acto que aquí se analiza, deviene del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el que se considera que la “..[n]ormativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales. Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria”, y, **decreta** “[f]acultar a los gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar ...”. En nuestro ordenamiento ordinario, la adición al presupuesto que se hace al crear un rubro presupuestal, requiere de la intervención del Concejo, a quien como órgano de representación popular, le compete, determinar y aprobar los gastos que ha de realizar el municipio en una determinada vigencia fiscal. Por ende, el utilizar una partida inicialmente aprobada para un gasto, aplicándolo a una finalidad distinta de aquella que fue inicialmente determinada por el Concejo cuando aprobó el presupuesto, violaría el **principio de legalidad del gasto y como consecuencia de esa violación, el principio de especialización**

**presupuestal.** Empero, con base en el estado de excepción<sup>13</sup>, se profiere por el Gobierno norma con rango de ley: Decreto 461 de 2020, cuya motivación arriba transcrita, llevan a la Sala a afirmar que tiene como causa, solventar la situación de crisis generada por la pandemia Covid-19, que pone en peligro la supervivencia de la comunidad, siendo coincidente esta **causa o motivación** con la de la expedición del decreto municipal, cual es, la de “Garantizar la seguridad alimentaria de la población priorizada”, en el municipio de Bucaramanga, Santander. Es decir, la **motivación** que se registra en el cuerpo del decreto municipal y que se transcribió al inicio, referida, en síntesis, al estado de Emergencia motivado por la pandemia del COVID-19, **se corresponde con la realidad jurídica y social del momento**, siendo esto último un hecho notorio, y, en lo que respecta a la finalidad del contracrédito, que se afirma, corresponde a la necesidad de asignar fondos para garantizar la seguridad alimentaria de la población bumanguesa y ejecutar el “Plan de Acción para la Emergencia del Covid-19”, no se avizora por la Sala Plena, evidencia de incurrir en la falsa motivación.

**2. El principio de armonización presupuestal y la exigencia Constitucional de hacer explícitos los compromisos gubernamentales en planes y programas públicamente oficializados por los gobernantes, con el fin de realizar la labor de seguimiento, evaluación y control de los programas sociales por parte de la comunidad a través de los sistemas de información.** Respecto del **principio de armonización presupuestal**, que implica que el presupuesto de inversión del municipio, debe guardar armonía con los planes de desarrollo departamental y nacional del periodo constitucional correspondiente, y que se refleja o materializa en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI– compuesto de programas, subprogramas y **proyectos inscritos** en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, **considera la Sala que se cumple**, teniendo en cuenta que el municipio afirma tener un “**Plan de Acción para la Emergencia del Covid-19**”, documento que al calificarse como tal, constituye el **instrumento de planeación** en el que se deben establecer las prioridades del gobierno municipal, con los objetivos, estrategias y metas cuantificadas, para garantizar la seguridad alimentaria de la población en él priorizada y por ende, cada proyecto que contiene el referido plan, previo a ejecutarse, debe surtir el

---

<sup>13</sup> La exequibilidad del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 fue anunciada por la H. Corte Constitucional en Boletín N° 63 del 20 de mayo de 2020 en el que precisa que “la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado”.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00258-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0104 de 2020

respectivo **registro en el banco de proyectos**. Con ese documento de planeación, denominado “Plan”, también se cumple con la exigencia constitucional de hacer explícitos los compromisos gubernamentales en planes y programas públicamente oficializados por los gobernantes, con el fin de realizar la labor de seguimiento, evaluación y control de los programas sociales por parte de la comunidad a través de los sistemas de información, no siendo el análisis de legalidad el momento para ello.

El referido plan consta en un archivo excel allegado por la señora Secretaría Jurídica del Municipio, y cuenta con cuatro pestañas: (i) resumen BGA en acción, (ii) contención, (iii) mitigación y (iv) recuperación. En la segunda se registra la siguiente información:

Línea de intervención	Actividad	Responsable	Presupuesto total	Traslado	Valor
BIENESTAR SOCIAL	Implementar una estrategia de ayudas sociales para los grupos poblacionales priorizados, a través, de diferentes medios como son, transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias.	Desarrollo Social Secretaria de Hacienda	\$5.439'825.000	Decreto 104 del 27.03.2020	\$6.000'000.000

Objeto del contrato	Rubro y descripción	Fuente de financiación		
		DGP	Propios	Otra
Implementar una Estrategia de Ayudas Sociales para los grupos poblacionales priorizados, a través, de diferentes medios como son: transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias	Secretaria de Hacienda: 22101681 Atención y fortalecimiento de la Familia en Cuarentena Emergencia COVID-19,		\$ 5.439.825.000	

En juicio de la Sala, con este documento de planeación se satisface el armonización presupuestal dentro de la Constitución de 1991 en donde se “coloca el Municipio en la vanguardia de la lucha nacional con la pobreza, le pide que se convierta en auténtica escuela de la democracia y le exige transformarse en un promotor del desarrollo económico”<sup>14</sup>, de allí que el art. 311 *Ibíd*em le confíe obtener “el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”.

### 3. El respeto a la prioridad del Gasto Público Social -GPS- y el contenido de este gasto. Sobre el particular ha dicho la jurisprudencia<sup>15</sup>

*“[E]l gasto público social es una designación presupuestal forzosa, de raigambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental,*

<sup>14</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial colombiano. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, p. 96.

<sup>15</sup> Sentencia C-388/16, Bogotá, D.C., julio veintisiete (27) de julio de dos mil dieciséis (2016), Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo.

*agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esta naturaleza se hace evidente al analizar el contenido del artículo 350 C.P., que ordena que dentro de la Ley de apropiaciones se prevea un componente denominado GPS, el cual i) tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional; ii) debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la Ley. Esta misma condición es reafirmada por el art.366 C.P., en tanto prevé que el bienestar general y el mejoramiento de calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado. Por ende, el objetivo fundamental de la actividad estatal, en cuanto a su finalidad social, es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Con el fin de cumplir esa misión, la norma constitucional reitera que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

### **3.1. El gasto público social y la cláusula del Estado Social de Derecho.**

El Gasto Público Social –GPS-, tiene una relación ínsita con la cláusula del Estado social de Derecho, en donde se reconoce que el individuo aislado no podrá alcanzar un nivel de prosperidad y tranquilidad comparable a aquel que obtendría si es la sociedad en su conjunto, la que actúa y contribuye a la realización de los fines del Estado. Es en este contexto en el que cobra especial sentido el numeral 9 del art.95 constitucional, cuando dispone que dentro de los deberes de los miembros de la comunidad nacional se encuentra aquel de “[contribuir al financiamiento de los gastos de inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”. Esta disposición alude entonces a la obligación irrenunciable de todos los ciudadanos, con capacidad contributiva, de concurrir a la financiación de los gastos e inversiones del Estado, lo que incluye el gasto social”.<sup>16</sup> Según Alberto Cardona López, el GPS es “el destino de los recursos fiscales y en tal medida la voluntad que tienen los sucesivos gobiernos de proveer bienes y servicios a la sociedad”.

**3.2 El entendimiento del GPS, conforme a una interpretación sistemática-finalística.** Existe una metodología para medir pobreza, como es el índice de NBI (necesidades básicas insatisfechas) que, con ayuda de algunos indicadores simples (tales como: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela), permite conocer el porcentaje de población que no ha cubierto al menos una de las cinco necesidades definidas como básicas, las condiciones de vida de la población y sus niveles de pobreza. Así, existen catalogaciones tales como **hogar pobre**<sup>17</sup>, hogar extremadamente pobre (**miseria**), y, **la medida de población con inseguridad alimentaria.**

<sup>16</sup> C-388

<sup>17</sup> Un hogar se considera pobre si presenta al menos una de las siguientes características: -Vivienda con materiales inadecuados, -con servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados,-nivel de

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

Con las anteriores bases, entiende el Tribunal que, en principio, pudiera afirmarse que el Gasto Público Social, esté solamente destinado a la **construcción de infraestructura** para la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, pero, que, ante la realidad de hechos sobrevinientes e imprevistos como la del Estado de Emergencia motivado por la pandemia del COVID-19, situación compleja que pone al descubierto la situación de pobreza y hasta de miseria de ciertos segmentos de la población bumanguesa, se impone la necesidad de que se haga una reformulación o cambios en las prioridades de las políticas públicas a corto plazo, que hace exigible para la administración municipal realizar la operación presupuestal del “contracrédito” afectando valores aprobados inicialmente para la **“disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos”** y destinarlos a la **atención de la población bumanguesa** que no ha cubierto al menos una de las cinco necesidades definidas como básicas, siendo sus condiciones de vida de pobreza y hasta de miseria, con el fin de brindarles

---

hacinamiento considerado como crítico, alto nivel de dependencia económica, o, -cuando uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a algún establecimiento escolar. El hogar se considera como extremadamente pobre (miseria) cuando presenta dos o más de estos indicadores.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00258-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0104 de 2020

seguridad alimentaria y protección a la familia, cumpliendo así las finalidades o razón de ser del Estado-municipio, discrepando así del concepto de la señora Agente del Ministerio Público.

**3.3. Las transferencias monetarias, bonos o entregas de ayudas alimentarias que el Municipio de Bucaramanga planea entregar no violan el art. 355 constitucional** pues se puede inferir que sus destinatarios en ejercicio de la autotutela los destinen para mantener condiciones dignas de vida durante la cuarentena, siendo en el momento de la ejecución de los proyectos y contratos celebrados en desarrollo de éstos, donde se haga el control tanto social como por los órganos que tienen competencia sobre la fiscalización de los recursos públicos.

En **conclusión** a partir de la interpretación sistemática y finalística del concepto GPS, las transferencias a los hogares (bienes, dineros o servicios) bajo la modalidad de subsidios o bonos, siempre y cuando tenga como finalidad atender la inseguridad alimentaria y aspectos sociales negativos originados en el Coronavirus-19, estas estrategias se subsumen en el concepto gasto público social sin que suponga violación al art. 355 constitucional.

**4. El acto objeto de control no deja vacía la apropiación presupuestal de la vigencia para desarrollar el rubro contracreditado o “Plan de gestión integral de residuos sólidos (PRIO)”**. En efecto, al revisar el Decreto Municipal 206 de 2019 “por medio del cual se liquida el presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del año 2000”<sup>18</sup>, en sus páginas 60 a 61, pervive el rubro **22102611** con \$7.927’150.363 millones de pesos para desarrollar el PRIO.

**En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

**FALLA:**

- Primero.** Declarar ajustado a Derecho el Decreto Municipal 0104 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Bucaramanga.
- Segundo.** Ordenar al Municipio de Bucaramanga publicar en su página web el Decreto Municipal 104 de 2020, el Plan de Acción para la Emergencia del Covid-19” y esta sentencia.
- Tercero.** Notificar electrónicamente esta providencia, según lo ordenado en el art. 5.5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22.05.2020, y publicarla

<sup>18</sup> [http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/decreto\\_0206\\_2019.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/decreto_0206_2019.pdf)



Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Exp. No.680012333000-2020-00258-00. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad –CIL– respecto del Decreto municipal de Bucaramanga, Santander, No.0104 de 2020

en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

**Notifíquese y cúmplase. Aprobado en sesión electrónica, herramienta Teams.**

**Los Magistrados,**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
**Ponente**

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**