

Cartagena de Indias D. T. y C., tres (03) de junio del dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	13001-23-33-000-2020-00161-00
ACTO OBJETO DE CONTROL	DECRETO 108 DE FECHA 25 DE MARZO DE 2020
ENTIDAD QUE LO EXPIDE	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR.
TEMA	TRASLADOS PRESUPUESTALES – AJUSTADOS A LA LEGALIDAD
MAGISTRADO PONENTE	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control de legalidad sobre el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020, preferido por la Gobernación de Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENAN UNOS TRASLADOS PRESUPUESTALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

III.- ANTECEDENTES

3.1- Acto administrativo sometido a control

1.1.- El artículo 215 de la Carta 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 artículos 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, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

1.2.- El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "estatutaria de los Estados de Excepción".¹

¹Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

13001-23-33-000-2020-00161-00

1.3.- El Presidente de la República de Colombia, con la firma de todos los ministros, profirió el **Decreto Declarativo** No. 417 de fecha 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el período de 30 días calendario, con el propósito de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

1.4.- Que durante la vigencia del Estado de Excepción, la Gobernación de Bolívar, expidió el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020, siguiendo entre otras consideraciones las siguientes:

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que el Gobernador del Departamento atendió el concepto emitido, por el Consejo Departamental y expidió el Decreto No. 97 del 17 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Bolívar" ordenándose en su ordinal 1º: "La declaratoria de la situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Departamento de Bolívar, para prevenir, mitigar y reforzar la contención de la pandemia denominado COVID-19, en toda la jurisdicción de este ente territorial."

Que las apropiaciones presupuestales efectuadas por el órgano de elección popular son autorizaciones limitativas de la posibilidad de gasto, de suerte que los ejecutores del mismo no pueden hacer erogaciones con cargo a los rubros aprobados en cuantía superior a las previstas en la ordenanza respectiva; salvo que se realicen previo el cumplimiento de los trámites legales pertinentes para el efecto las modificaciones o adiciones a que hubiere lugar.

*Que mediante Ordenanza No. 275 de 2019 se aprobó el presupuesto de Rentas e Ingresos y Apropiaciones para Gastos del Departamento de Bolívar, de la vigencia 2020, fijando en su parte primera el presupuesto de ingresos para la administración central en **\$1.477.053.727.585** y, en su segunda parte al referirse al presupuesto de gastos define para atender los gastos de la administración central, la suma de **\$1.477.053.727.585**, desagregado por Secretarías, que para el caso de Salud se determinó en materia de gastos, así:*

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$14.592.607.767
B. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	\$122.652.191.350
C. SERVICIO DEUDA PÚBLICA	0
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS SECTOR SALUD	\$137.244.799.117



13001-23-33-000-2020-00161-00

Que con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia, el presidente de la república mediante Decreto 461 de 2020 dispone:

*“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 presupuesta les 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.”

Que dentro del Presupuesto de Gastos de la Gobernación Bolívar – Sección Salud, existen rubros con saldo libre de afectación por valor de OCHO MIL MILLONES DE PESOS **(\$8.000.000.000)** que requieren su reorientación para fortalecer la apropiación en otros rubros, para atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 y adoptar medidas de prevención, contención y atención del riesgo epidemiológico asociado a dicha enfermedad.

Que los traslados presupuestales requeridos y que se consignan en el presente Acto Administrativo no aumenta la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente en el presupuesto por concepto de Gastos del Sector Salud.

Y en cuya parte resolutive se destaca lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Contra acredítese el Presupuesto de apropiaciones para gastos del Departamento de Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1°. De enero y el 31 de diciembre de 2020 en la suma OCHO MIL MILLONES DE PESOS **(\$8.000.000.000)**, según el detalle siguiente:

Código	Nombre rubro	Fuente	Valor
FSG.A.2.3.1.1.4	ALTO NIVEL DE COMPLEJIDAD	Impuesto al consumo con destino a salud / cerveza salud de producción nacional	2.000.000.000
FSG.A.2.3.7.1	PAGO DE DÉFICIT DE INVERSIÓN POR SERVICIOS Y TECNOLOGIAS NO POS R.S. VIGENCIA ANTERIOR	Impuesto al consumo con destino a salud / cerveza salud de producción nacional	1.618.427.020
FSG.A.2.3.6.3	PAGO DE DÉFICIT DE INVERSIÓN EN SERVICIOS A LA POBLACION POBRE NO ASEGURADA VIGENCIA ANTERIOR (LEY 819 DE 2003)	Participación por el consumo de licores introducidos de producción extranjera recaudo Fondo Cuenta FND- Salud	4.381.572.980
TOTAL		8.000.000.000	

ARTICULO SEGUNDO: Con base en los recursos trasladados en el artículo primero, acredítese en el presupuesto de gastos del Departamento de Bolívar para la vigencia 2020 la suma de OCHO MIL MILLONES DE PESOS M/C **(\$8.000.000.000)**, según el detalle siguiente:

Código	Nombre rubro	Fuente	Valor
--------	--------------	--------	-------

			13001-23-33-000-2020-00161-00
FSG.A.2.4.2.27	Fortalecer la capacidad de la Red de Prestadores de Servicios de Salud para atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el Dpto. de Bolívar.	Impuesto al consumo con destino a salud / cerveza salud de producción nacional	3.618.427.020
FSG.A.2.4.2.27	Fortalecer la capacidad de la Red de Prestadores de Servicios de Salud para atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el Dpto. de Bolívar.	Participación por el consumo de licores introducidos de producción extranjera recaudo Fondo Cuenta FND- Salud	4.381.572.980
TOTAL			8.000.000.000

ARTÍCULO TERCERO: *Por la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, se harán las operaciones presupuestales que se desprendan de los movimientos presupuestales ordenandos en los artículos primero y segundo del presente Acto Administrativo.*

1.5.- Que de conformidad con la mecánica constitucional y legal, este tipo de 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”*².

1.6.- Que el Consejo de Estado³ ha considerado que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA⁴ tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia del Covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional, sino a aquellos actos que encierren medidas tendientes a conjurarla, mitigarla o controlar sus efectos, de forma directa o indirecta, emitidos en ejercicio de funciones administrativas ordinarias.

1.7.- Que en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 111.8, 136 y 185 del CPACA está previsto el trámite de dicho control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos dependiendo de la naturaleza nacional o territorial de quien haya expedido el acto a controlar.

²Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

³ Ver sentencia Rad. 11001-03-15-000-2020-01006-00. Consejo de Estado. Sección Segunda. M.P. William Hernández Gómez. Fecha. 15 de abril de 2020.

⁴ CPACA, art. 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».

3.2.- Trámite procesal

Mediante auto del 31 de abril del 2020, se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, ordenándose el traslado al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado el aviso, entre el 1 al 21 de abril de 2020.

3.3.- Intervenciones

3.3.1.- La Escuela Superior de la Administración Pública. -ESAP-.

La entidad pública hizo un análisis del Decreto 108 de fecha 25 de marzo de 2020 y establece como conclusión:

“(…)el artículo primero del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público facultó 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 mencionado Estado de Emergencia, sin la aprobación de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, razón por la cual el Gobernador de Bolívar es competente para emitir el Decreto objeto de análisis y realizar traslado presupuestal contenido en el mismo”

3.3.2.- La Gobernación de Bolívar.

La Entidad territorial, allega al expediente un memorial en donde explica las facultades entregadas a los gobernadores y a los alcaldes por parte del Decreto No. 461 de fecha 22 de marzo de 2020 para afrontar mediante traslados presupuestales directos los efectos negativos del coronavirus bajo ciertas directrices.

A manera de conclusión expresó:

“Para el caso que nos ocupa, se trata de un saldo libre de afectación, es decir que no se está desajustando el presupuesto con la excusa de hacerle frente a la crisis, puesto que los recursos existen en el presupuesto y tal como lo señala el Secretario de Hacienda Departamental, son recursos libres de afectación y que se destinarán para fortalecer otros rubros que con los recursos asignados resultan insuficientes para atender la emergencia,

13001-23-33-000-2020-00161-00

obedeciendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. El decreto se explica por sí mismo. De igual manera, no se está aumentando el presupuesto de la entidad ni mucho menos se exceden los límites de ley, sencillamente, como lo señala la norma, se reorientan recursos que ya existen en el presupuesto de la entidad, previamente aprobado por la Asamblea Departamental durante la vigencia 2019 y que a la fecha se encuentran libres de afectación."

3.3.- Concepto del Ministerio Público

El Procurador Delegado ante esta Corporación emitió concepto, en el siguiente sentido:

Considera el representante del Ministerio Público una vez estudiado el Decreto 108 de 25 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Bolívar, que el Honorable Tribunal Contencioso de Bolívar, debe declarar su legalidad, toda vez que en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de fecha 22 de marzo de 2020, el Gobernador de Bolívar, realizó movimientos presupuestales al interior del rubro destinado a la salud, con el propósito de fortalecer la red hospitalaria y de esta manera hacer frente a los embates a la pandemia generada por el virus Covid19.

Concluye el representante del Ministerio Público:

"Así la cosas, no encuentra el suscrito a primera vista, que el movimiento presupuestal efectuado por el Gobernador de Bolívar, vulnere lo dispuesto en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, por lo que se debe declarar su legalidad".

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 207 del CPACA.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

5.1. Competencia

Es competente este Tribunal en Sala Plena, para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994

5.2. Problemas Jurídicos

¿Si el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENAN UNOS TRASLADOS PRESUPUESTALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, es susceptible de control inmediato de legalidad?

En caso positivo, se deberá determinar si,

¿Hay lugar a declarar ajustado a derecho el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Bolívar.

5.3. Tesis

La Sala Plena declarará ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Bolívar, por tratarse de medidas razonables que desarrollan lo estipulado en el Decreto Legislativo 461 de fecha 22 de marzo y guardan relación directa con los motivos que inspiraron la declaración del Estado de Excepción establecido mediante el Decreto No. 417 de fecha 17 de marzo de 2020.

La sala soportará la tesis bajo los siguientes argumentos.

5.4. Marco Normativo.

5.4.1 Del control de legalidad de los actos administrativos dictados en el marco de los estados de excepción.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictados tanto por las autoridades nacionales como por las entidades territoriales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

En ese orden, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, señala que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que profieran las autoridades departamentales y municipales en el ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción.

13001-23-33-000-2020-00161-00

Por su parte el Consejo de Estado⁵ dispuso que el medio de control de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

5.4.2.- El Control Inmediato de Legalidad es integral.

El carácter integral del control inmediato de legalidad no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Bolívar, confrontándolo con todo el universo jurídico. El Consejo de Estado ha sido insistente en señalar *“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”*⁶

Por tal motivo, aun cuando el Tribunal Administrativo de Bolívar se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados.

5.4.3.- Procedimiento y límites del Control Inmediato de Legalidad. –

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

El Consejo de Estado, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por la autoridad pública para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)⁷ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Por lo antes señalado el control inmediato de legalidad se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción y f) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Con base en lo anterior se procede a resolver el caso concreto (control formal y material del acto).

5.5. Caso concreto.

5.5.1. Control de aspectos formales del Decreto en estudio. -

El acto administrativo aparece firmado por el señor Vicente Antonio Blel Scaff, quien es el vigente Gobernador de Bolívar, y como tal, es el representante legal del Departamento de Bolívar y soporta el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020 en las facultades legales conferidas por los artículos 80 y 109 del Decreto 111 de 1996 y las entregadas temporalmente por el presidente de la República mediante el Decreto 461 de fecha 22 de marzo de 2020.

Por lo que la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia y a las formas que debe guardar la creación del acto administrativo.

5.5.1.1. Conexidad. -

Corresponde a la Sala determinar 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

⁷Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

13001-23-33-000-2020-00161-00

entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

El Decreto Declarativo. - Del Estado de Excepción. -

El Decreto No.417 de fecha 17 de marzo de 2020, estableció el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con el propósito de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Dentro de los presupuestos valorativos y de necesidad que motivaron la declaratoria del estado de excepción se observa:

Que la rapidez de propagación del virus denominado Coronavirus Covid-19 y sus efectos nocivos en la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que se hace necesario adoptar medidas que tiendan a evitar la extensión de los efectos nocivos de la pandemia en el campo de la economía y la salud y medidas que permitan atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

El Decreto Legislativo. – Desarrollo de medidas de excepción-

El Decreto No. 461 de fecha 22 de marzo expedido por el Gobierno Nacional por medio del cual se autorizó 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.

En el acto administrativo se exponen como principales motivos:

Que los efectos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19, requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos

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,

13001-23-33-000-2020-00161-00

por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente decreto.

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 medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

Que en todo caso, las autoridades previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

En la parte resolutive se estipuló lo siguiente:

"1.- 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 específicas 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 necesario la autorización de las asambleas departamentales o concejos 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 establecieron en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política."*

El Decreto sujeto a Control Inmediato de legalidad. -

El Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020 contiene el contra crédito que realizó el Gobernador de Bolívar, al presupuesto de apropiaciones para gastos de la Entidad Territorial, para la vigencia fiscal comprendida entre el

13001-23-33-000-2020-00161-00

1 de enero a 31 de diciembre de 2020, por ocho mil millones de pesos (\$8.000.000.000).

Determina el ejecutivo tomar recursos por valor de \$3.618.427.000 que tienen como fuente el impuesto al consumo de cerveza nacional y destinados a cubrir el alto nivel de complejidad y pagos de déficit de inversión por servicios y tecnología no P.O.S., R.S. de la vigencia anterior, y trasladarlo para fortalecer la capacidad de la Red de Prestadores de Servicios de Salud para atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el Departamento de Bolívar.

Igualmente resuelve la autoridad departamental tomar recursos por valor de \$4.381.572.980 que tienen como fuente la participación por el consumo de licores introducidos de producción extranjera y destinados a cubrir el pagos de déficit de inversión en servicios a la población pobre no asegurada de la vigencia anterior, y trasladarlo para fortalecer la capacidad de la Red de Prestadores de Servicios de Salud para atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el Departamento de Bolívar.

En opinión de esta Sala, el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020 expedido por la Gobernación de Bolívar, realiza en forma directa el enunciado en abstracto del Decreto 461 de 2020, que a su vez se soporta en el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que declaró el Decreto 417 de 2020.

En el análisis de su contenido, se hace evidente la correlación existente entre el traslado presupuestal realizado por la Gobernación de Bolívar y la necesidad de mitigar los efectos del Covid-19, a través del fortalecimiento de la capacidad de la Red Hospitalaria para atender la pandemia.

Se observa de igual forma, que los recursos objeto del traslado presupuestal, son ingresos propios del ente territorial, por lo que no son de destinación específicas de las que se habla en la Constitución Política, por lo que la medida se ajusta a lo señalado en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020.

Bajo las perceptibles circunstancias sanitarias que se viven se puede afirmar que una de las características principales del virus Covid-19, es la velocidad exponencial de contagio que posee, ante lo cual, esta Magistratura, encuentra pertinente agilizar y flexibilizar la toma de decisiones que permitan responder en tiempo real a las necesidades en materia de salubridad y estabilidad económica, aspectos que tienen clara y directa

13001-23-33-000-2020-00161-00

conexidad entre las normas de naturaleza legislativa excepcional y el decreto que se revisa.

5.5.1.2. De la razonabilidad y proporcionalidad.

El artículo 7 de la Ley 137 de 1994 establece:

“Vigencia del Estado de Derecho. *En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.*

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.”

En consecuencia, corresponde a la Sala, determinar si el Decreto 108 de fecha 25 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Bolívar, afectó un derecho fundamental y si fuese el caso, si están las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad que justifiquen la afectación.

Al respecto se tiene que en principio el Gobernador de Bolívar al realizar los traslados relacionadas en el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020 sin contar con la autorización de la Asamblea Departamental, estaría desconociendo el ordenamiento jurídico vigente.

No obstante, al confrontar la decisión tomada con la imperiosa necesidad de contar con recursos financieros oportunos para mejorar la infraestructura hospitalaria en el departamento y aumentar la capacidad de respuesta ante los efectos del Covid19, surgen elementos de razonabilidad y proporcionalidad que explican la medida y legitiman la restricción.

Se tiene probado con los informes epidemiológicos de la OMS que la velocidad de propagación del virus constituye el principal riesgo para la salud de los colombianos, que no contaría con la capacidad hospitalaria suficiente para atender a todos los infectados, aumentando los efectos mortales de la enfermedad; por lo que se encuentra razonable el traslado presupuestal acometido por la Gobernación de Bolívar, entendiendo con ello, la obtención de los recursos económicos necesarios para mejorar la capacidad de la red hospitalaria del Departamento y minimizar sus efectos mortales.

Se encuentra proporcional las medidas presupuestales tomadas por la entidad pública, porque la finalidad es salvaguardar el derecho a la salud y la vida de las personas, que constituye uno de los pilares sobre el que se erige el Estado Social de Derecho.

En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Bolívar, son razonables y proporcionales, como quiera que resulta palmario que buscaban contrarrestar los efectos nocivos del Coronavirus COVID-19 en el Departamento de Bolívar.

Por lo anterior, la Sala advierte que las medidas previstas en el acto objeto de control son conexas y proporcionales para mitigar y controlar los efectos de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 en el Departamento de Bolívar.

Por otra parte, y como quiera que el acto objeto de revisión, bien podría ser pasible de los medios de control de nulidad simple (Art. 137 CPACA) y control de legalidad por vía de observación por parte del gobernador, en los términos de los artículos 118 y s.s. del Decreto 1333 de 1986; Esta Corporación advierte que, la decisión que se toma en la presente providencia, no es óbice, para que dichos medios de control puedan activarse.

En este sentido aclara esta Colegiatura, que el control de nulidad simple puede ser ejercido actualmente, ya que de conformidad con el numeral 5.3 del artículo 5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dicho medio esta exceptuado de la suspensión de términos, frente a los actos administrativos expedidos desde la declaratoria del Estado de Excepción.

En mérito a lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE, ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 108 de fecha 25 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENAN UNOS TRASLADOS PRESUPUESTALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedido por la Gobernación de Bolívar, mientras estuvo vigente.



13001-23-33-000-2020-00161-00

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al Ministerio Público y al Departamento de Bolívar y a la comunidad.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en su sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Cartagena de Indias D. T. y C., tres (03) de junio del dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	13001-23-33-000-2020-00161-00





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 080/2020
SALA PLENA

SIGCMA

13001-23-33-000-2020-00161-00

DECRETO	No. 108 DE FECHA 25 DE MARZO DE 2020 – GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR.
MAGISTRADO PONENTE	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

