



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

Sentencia No. 125

Medio de control	Control Inmediato de legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00020-00
Demandante	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Demandado	Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020, “por medio del cual se hacen contracréditos y créditos en el anexo del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020 en el marco de la declaratoria de calamidad pública”
Magistrado Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a efectuar el control Inmediato de legalidad del Decreto municipal 050 del 27 de marzo del 2020 “*por medio del cual se hacen contracréditos y créditos en el anexo del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020 en el marco de la declaratoria de calamidad pública*”, proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

II. ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Carta de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 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.

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS calificó el brote de Covid-19 (Coronavirus) como una pandemia. En razón de ello, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró “la Emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”.

Por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, expedido con la firma de todos los ministros, el Presidente de la República de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

En desarrollo del decreto antes señalado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, que en su artículo segundo ordenó a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales tomaran las medidas necesarias para proteger a la población dentro de sus territorios.

El Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina islas expidió el Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020, “por medio del cual se hacen contracréditos y créditos en el anexo del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020 en el marco de la declaratoria de calamidad pública”, el día 20 de marzo de 2020.

III. TEXTO DE LA NORMA A REVISAR

El texto de la norma a revisar es el siguiente:

DECRETO 0137 DEL 20 DE MARZO DEL 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN CONTRACRÉDITOS Y CRÉDITOS EN EL ANEXO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA”,

El Gobernador Del Departamento Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina en usos de sus facultades legales y en especial las conferidas por la ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994, Ley 225 de 1999, Ley 819 de 2003 y la

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00020-00

Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas

Demandado: Decreto 0137 de marzo 20 de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Ordenanza 001 de 1997, la Ley 137 de 1994, el artículo 225 de 1999, Ley 523 de 2012, el Decreto Ley 111 de 1996, y teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia económica el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 129 del 18 de marzo de 2020 que declara la Calamidad Pública en el Departamento Archipiélago y el Decreto 130 de 18 de mayo (sic) de 2020 que decreta la Urgencia Manifiesta en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina;

CONSIDERANDO

Que mediante la Ordenanza 011 del 14 de noviembre de 2019, se aprueba el Presupuesto de Rentas y Recursos de capital y de Gasto o apropiaciones para la Vigencia Fiscal 2020 del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Que mediante el Decreto 752 del 16 de diciembre de 2019, se liquida el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y de Gasto o Apropiaciones para la vigencia Fiscal 2020 del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Que mediante comunicado de fecha 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) expresa que el brote del coronavirus (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y a través de un comunicado de prensa anunció que a la fecha más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decidida para la identificación, aislamiento, monitoreo, de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que las resoluciones número 380 y 385 de marzo de 2020, emanadas por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de las cuales se insta a adoptar medidas preventivas urgentes y sanitarias, así como la declaratoria de emergencia en el país por causa del coronavirus (COVID -19).

Que con motivo de la emergencia mundial y ante la reciente entrada del coronavirus (COVID-19) en el país y los riesgos de la pandemia, el Presidente de la República, mediante el Decreto 0417 del 17 de marzo de 2020 ha declarado la emergencia económica, y en concordancia con ello, el Gobierno Departamental ha emitido el Decreto 0129 del 18 de marzo de 2020 por el cual se declara la Calamidad Pública y se adoptan medidas y acciones

sanitarias en el Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina por causa del coronavirus (COVID-19)

Que se requiere el suministro de bienes y servicios para la atención de la emergencia Sanitaria y la Urgencia Manifiesta en el futuro inmediato relacionados con el estado de excepción decretado en el Departamento Archipiélago.

Que de acuerdo con lo autorizado por el Decreto Ley 111 de 1996, que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el ordenador del gasto del Departamento puede modificar por Decreto los rubros presupuestales de funcionamiento e inversión cuando la declaratoria de urgencia manifiesta así lo requiera.

Que se requiere realizar unos movimientos presupuestales sin alterar el monto total de apropiaciones para funcionamiento, que solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto denominado traslado presupuestal interno.

Que de acuerdo con el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dispuso que con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieren dentro del presupuesto del organismo correspondiente.

Con el fin de disponer los recursos para mitigar la pandemia por el virus COVID-19 es necesario hacer modificaciones en el presupuesto general del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina para atender las urgentes necesidades en materia sanitaria y de salud pública, que implica trasladar TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (3.500.000.000.00) DESDE EL PRESUPUESTO de gasto de inversión al FONDO PREVENCIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO Y AL FONDO DEPARTAMENTAL DE SALUD.

En mérito de lo anteriormente expuesto, este despacho

DECRETA

ARTÍCULO 1° Contracredítense del Presupuesto de Gastos o Apropiaciones para la vigencia fiscal 2020 por la suma de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (3.500.000.000.00), los siguientes rubros:

SIGCMA

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
03-	GOBERNACION		1.000.000.000.00
03-3-	INVERSIÓN		1.000.000.000.00
03-3-6	SECTOR CULTURA		1.000.000.000.00
03-3-64-201	Fortalecimiento y Apoyo de los procesos Culturales con +Prácticas Artísticas en San Andrés, Caribe.	RB INGRESOS PROPIOS - LIBRE DESTINACION	1.500.000.000.00
03-3-15-	SECTORBGOBERNABILIDAD		2.000.000.000.00
03-3-151-201	Construcción, Adquisición, Adecuación, Mantenimiento, Modernización y dotación de Infraestructuras de Edificios Públicos en el Departamento.	RB INGRESOS PROPIOS - LIBRE DESTINACION	2.000.000.000.00
			8.500.000.000.00

ARTÍCULO 2°. Acredítense del Presupuesto de Gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal 2020, por la suma de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.500.000.000.00), los siguientes rubros:

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
05-	FONDO DEPARTAMENTAL DE SALUD		\$2.000.000.000.00
05-3-	INVERSIÓN		\$2.000.000.000.00
05-3-1	SECTOR SALUD		\$2.000.000.000.00
05-3-14	SUBCUENTA OTROS GASTOS EN SALUD		\$2.000.000.000.00
05-3-142-	INVERSIÓN		\$2.000.000.000.00
05-3-1421-	PROMOCIÓN SOCIAL		\$2.000.000.000.00
05-3-14215-	OTROS GASTOS DE INVERSION		\$2.000.000.000.00
05-3-1421510-201	Adquisición de insumos, Elementos Y equipos Para Acciones de Salud Pública (Incluye Ivc Sanitario)	RB INGRESOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	\$2.000.000.000.00
07	OTROS FONDOS		\$1.500.000.000.00
07-3-	INVERSIÓN		\$1.500.000.000.00
07-3-91	FONDO PREVENCIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO		\$1.500.000.000.00

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00020-00
Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 0137 de marzo 20 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

07-3-913-201	Subcuenta manejo de Desastres	RB INGRESOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	\$1.500.000.000.00

ARTÍCULO 3° El presente Decreto rige a partir de su sanción y promulgación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

El Gobernador	EVERTH JULIO HAWKINS SJOGREEN
El Secretario de Planeación	BARTOLOME TAYLOR JAY
La Secretaria de Hacienda	LIZA HAYES MATHIAS
El Jefe de Presupuesto	ELKIN JOSE GRAU ROJANO

IV. TRÁMITE PROCESAL

El presente proceso fue radicado ante la Oficina de Coordinación Judicial de este circuito el día 26 de marzo de la presente anualidad y repartido al Despacho de la Magistrada ponente en la misma fecha.

Mediante providencia No. 042 del 27 de marzo de 2020 se avocó conocimiento del proceso, se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA y se decretaron las siguientes pruebas:

“OFÍCIESE al Departamento Archipiélago para que en el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de esta providencia, se sirva allegar los documentos contentivos de la aprobación del Presupuesto de Gastos y Rentas de la vigencia fiscal 2020:

- (i) Ordenanza 011 del 14 de noviembre de 2019, por la cual se aprueba el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos o de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2020;
- (ii) Decreto 152 del 16 de diciembre de 2019, por medio del cual se liquida el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos o de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2020;

SIGCMA

- (iii) Decreto 129 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la calamidad pública en el Departamento Archipiélago y
- (iv) Decreto 130 del 18 de marzo de 2020, que decreta la urgencia manifiesta en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y demás documentos que conformen los antecedentes de la actuación objeto del presente proceso que se encuentren en su poder, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 175 del C.P.A.C.A.
- (v) CONVÓQUESE al Dr. Néstor Garnica de Armas, reconocido experto en temas presupuestales de administración pública, Jefe de Control Interno del Departamento Archipiélago, para que rinda concepto sobre los movimientos presupuestales ordenados y los rubros afectados mediante el Decreto 0137 de 2020”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro de la oportunidad procesal.

VI. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 del 2 de junio de 1993, “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, 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 el Juez de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado al ser proferidos por autoridades nacionales.

En este orden, como quiera que el Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020, *“por medio del cual se hacen contracréditos y créditos en el anexo del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020 en el marco de la declaratoria de calamidad pública”*, fue proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la competencia para conocer del presente asunto corresponde en única instancia a esta Corporación.

- PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020 proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es un acto administrativo territorial expedido en desarrollo de los decretos legislativos que se han proferido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: (i) los estados de excepción en la Constitución de 1991, (ii) del control inmediato de legalidad, (iii) requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad y (iv) análisis del caso concreto.

- TESIS

La Sala considera procedente el control de legalidad al Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020 proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, acto que será declarado ajustado a la legalidad

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Estados de Excepción

El Consejo de Estado¹ al estudiar los estados de excepción en la Constitución Política de 1991 ha sostenido lo siguiente:

De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del quince (15) de octubre de dos mil trece (2013), radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1995 - Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los plurimencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

“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”.

La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de la referida disposición recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales. Sobre este tópico hizo las siguientes reflexiones:

Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de

los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (Negrillas y subrayado de la Sala).

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos. Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.

Del control inmediato de legalidad

En lo correspondiente a la forma como debe ser realizado el control inmediato de legalidad, la jurisprudencia² ha hecho las siguientes precisiones:

El control inmediato 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

² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00.

Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto

erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empieza ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

- **Pruebas recopiladas**

- (i) Ordenanza 011 del 14 de noviembre de 2019, por la cual se aprueba el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos o de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2020;
- (ii) Decreto 152 del 16 de diciembre de 2019
- (iii) Decreto 0752 del 16 diciembre de 2019 "Por medio del cual se liquida el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y de Gastos o Apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020."
- (iv) Decreto 129 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la calamidad pública en el Departamento Archipiélago.
- (v) Decreto 130 del 18 de marzo de 2020, que decreta la urgencia manifiesta en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- (vi) Concepto sobre los movimientos presupuestales ordenados y los rubros afectados mediante el Decreto 0137 de 2020 rendido por el Dr. Néstor Garnica de Armas, Jefe de Control Interno del Departamento Archipiélago.

- **CASO CONCRETO**

Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

Finalmente, la jurisprudencia ha establecido tres requisitos a saber para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) Que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) que el acto administrativo tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Primer requisito: que se trate de un acto administrativo de contenido general.

Se hace necesario recordar que tanto la jurisprudencia como la doctrina han diferenciado los llamados actos administrativos de carácter general y los actos administrativos de carácter particular. Los primeros hacen referencia a aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas, es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.³

Una vez analizado el texto del Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020 se encuentra que se efectuaron unos contracréditos y créditos en el anexo del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020 en el marco de la declaratoria de calamidad pública.

Revisada la parte resolutive del acto administrativo en cuestión, es evidente que obedece a una decisión de carácter general relativa a la liquidación del presupuesto de la entidad territorial, que no crea situaciones jurídicas particulares, cumpliéndose así el primer requisito que consagra la jurisprudencia.

Segundo requisito: que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

La función administrativa ha sido entendida por la jurisprudencia como la actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. En la presente causa efectivamente se observa que el Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020 fue expedido en ejercicio de función administrativa, toda vez que el gobernador del Departamento Archipiélago expidió el mencionado acto administrativo en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, tales como las señaladas en las siguientes disposiciones: Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994, Ley 225 de 1999, Ley 819 de 2003 y la Ordenanza 001 de 1997, la Ley 137 de 1994, el artículo 225 de 1999, Ley 523 de 2012, el Decreto

³ Sentencia Consejo de Estado. Exp. N1570A de 1997. Sección Quinta.

Ley 111 de 1996, el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 y los Decretos 129 y 130 de 2020, por medio de los cuales se declara la calamidad pública y se decreta la urgencia manifiesta en el Departamento Archipiélago, respectivamente.

De esta manera se evidencia el cumplimiento del segundo requisito para la procedencia del control inmediato de legalidad.

Tercer requisito: que el acto administrativo tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

En punto de la verificación de este requisito se observa que el Decreto 0137 del 20 de marzo de 2020, en su parte considerativa señala que se fundamenta en las siguientes disposiciones: Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994, Ley 225 de 1999, Ley 819 de 2003 y la Ordenanza 001 de 1997, la Ley 137 de 1994, el artículo 225 de 1999, Ley 523 de 2012, el Decreto Ley 111 de 1996, el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 y los Decretos 129 y 130 de 2020 expedidos por el Gobernador del Departamento Archipiélago. Señaladas las fuentes constitucionales y legales consideradas por parte del gobernador del departamento Archipiélago para la expedición del acto administrativo que se revisa, encuentra la Sala que específicamente alude al Decreto Ley 417 de 2020, por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

El Decreto Legislativo 417 de 2020, declarativo del estado de excepción expone un presupuesto fáctico, que incluye hechos relacionados tanto con la salud pública como con aspectos económicos en razón de los cuales podían proyectarse los altos costos para la atención en salud, el cubrimiento de incapacidades y la inversión para aumento de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI). En razón de ello, el Gobierno Nacional determinó que se hacía necesario tomar medidas, entre otras, para apoyar fiscalmente el sistema de salud colombiano que no estaba preparado para atender la carga de pacientes y adquirir los insumos y equipos requeridos para afrontar la emergencia de salud pública.

De esta manera, puede considerarse que formalmente el Decreto 0137 de 2020 desarrolla el mencionado decreto legislativo, por lo que resulta procedente el estudio de fondo del acto administrativo indicado. Sin embargo, a esta conclusión no se llega únicamente desde una perspectiva formal, como podría concluirse *prima facie*. El Decreto 0137 de 2020 desarrolla el Decreto Legislativo 417 de 2020 en tanto que, conforme a lo consignado en sus consideraciones y así como se decidió en la parte resolutive, dispuso de recursos para mitigar la pandemia por el coronavirus Covid-19 haciendo modificaciones en el presupuesto general del departamento Archipiélago para atender necesidades en materia sanitaria y de salud pública. A juicio de esta Sala, esta decisión se constituye en un desarrollo del decreto legislativo en tanto que se pretende contener los efectos de la pandemia causada por el coronavirus.

Análisis del acto administrativo – control de sus aspectos formales

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto 0137 del 20 de marzo de 2020, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis de integralidad de dicho acto administrativo, para lo cual se procederá a estudiar los aspectos formales y materiales en la expedición del acto.

De los aspectos formales

La competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 303 de la Constitución Política el Gobernador es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento.

El artículo 305 de la Carta establece como atribuciones del Gobernador, las de “1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.* 2. *Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.*

(...)”. De manera que en el marco de sus competencias ordinarias, el jefe de la administración local adopta las decisiones administrativas que considere necesarias y pertinentes para el cumplimiento de los fines del estado y el buen funcionamiento de la entidad territorial.

Ahora bien, en el marco de la declaratoria de un estado de excepción la Ley Estatutaria 137 de 1994 habilita a los mandatarios del orden nacional para tomar cierto tipo de decisiones administrativas, las cuales pueden ser, en ejercicio de competencias ordinarias o bien adoptadas en ejercicio de competencias extraordinarias, todas ellas encaminadas a lograr superar la situación de crisis que se esté afrontando. En esta medida, los mandatarios del orden territorial, igualmente adoptan las respectivas decisiones en ejercicio de sus competencias ordinarias y extraordinarias estas últimas bajo el entendido de que son estrictamente necesarias para desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional.

El Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió el Decreto 0137 del 20 marzo del 2020, por medio del cual se hacen contracréditos y créditos en el anexo del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020 en el marco de la declaratoria de calamidad pública.

Conforme con lo anterior, en principio, queda acreditada la competencia del Gobernador del Departamento Archipiélago para proferir el Decreto 0137 de 2020.

Formalidades del Decreto 0137 de 2020

El Decreto 0137 de 2020 contiene el encabezado en el cual se incluyen las disposiciones constitucionales y legales en las cuales se fundamenta, presenta una parte considerativa en que se exponen las motivaciones para la decisión a tomar y tiene la parte resolutive que contiene la parte decisión administrativa propiamente dicha. Adicionalmente se constata que se encuentra debidamente suscrito por el Gobernador del Departamento Archipiélago, Everth Hawkins Sjogreen. También suscriben el acto administrativo los secretarios de Planeación, Hacienda y el jefe de Presupuesto, a saber: Bartolomé Taylor Jay, Liza Hayes Mathias y Elkin José Grau Rojano, respectivamente.

Otro aspecto a revisar en relación con las formalidades del acto controlado está referido a las facultades de las cuales dispone el gobernador del Departamento Archipiélago para llevar a cabo modificaciones presupuestales, asunto del cual se ocupará la Sala en las siguientes consideraciones.

Puede indicarse que en circunstancias de normalidad institucional, las modificaciones presupuestales deben cumplir requisitos establecidos en cuerpos normativos como el Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto. En virtud de disposiciones del mencionado estatuto orgánico los gobernadores deben acudir a la Asamblea Departamental para llevar a cabo modificaciones en la ejecución del presupuesto.

Sobre las modificaciones presupuestales, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP⁴ enseña:

“Las modificaciones presupuestales son el conjunto de cambios realizados mediante la expedición de un acto administrativo, por medio del cual se aumentan, disminuyen y/o transfieren en determinadas cuantías las apropiaciones, con el objeto de adecuar el presupuesto a condiciones no previstas en la etapa de programación, previo concepto favorable de la Secretaría de Hacienda respectiva; si se trata de modificar el presupuesto de gastos de inversión se requerirá, además, el concepto favorable de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación según el caso y, en la mayoría de las veces, aprobación por parte del Concejo Municipal o Asamblea Departamental, cuando cambia el monto de los programas o subprogramas de inversión aprobados inicialmente, cuyo detalle aparece en el ANEXO del Decreto de Liquidación.

La modificación presupuestal llevada a cabo por el gobernador del Departamento Archipiélago consistió en reducir recursos (contracreditar) de unos rubros de inversión trasladándolos para aumentar (acreditar) a rubros de inversión, modificación que requería autorización de la Asamblea Departamental de acuerdo con disposiciones del Decreto 111 de 1996. Se constata, además, que la Asamblea Departamental facultó al Gobernador para realizar modificaciones en el Presupuesto de Gastos o Apropiaciones aprobado por la Asamblea Departamental, mediante la técnica de créditos y contracréditos pero respecto de los gastos de funcionamiento. Es decir que la facultad no incluye este tipo de operaciones presupuestales respecto de los gastos de inversión, casos en los cuales le

⁴⁴ RODRÍGUEZ TOBO, Pedro Antonio. Presupuesto Público. Programa Administración Pública Territorial. ESAP. Bogotá. 2008

SIGCMA

correspondía al Gobernador convocar a la Asamblea, en caso de no encontrarse reunida, para que le fueran concedidas las facultades requeridas para llevar a cabo las afectaciones al presupuesto. Sin embargo, en la parte considerativa del acto controlado, el jefe de la administración territorial señala la facultad otorgada por el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que dispuso que *“con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieren dentro del presupuesto del organismo correspondiente”*.

En adición a lo anterior, el Decreto 0137 de 2020 señala que Gobierno Departamental emitió los Decretos 0129 del 18 de marzo de 2020 por el cual se declara la calamidad pública y se adoptan medidas y acciones sanitarias en el Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina por causa del coronavirus (COVID-19) y 0130 del 18 de marzo de 2020, que declaró la urgencia manifiesta; actos administrativos en virtud de los cuales estaba autorizado para llevar a cabo los traslados presupuestales requeridos para atender las necesidades y gastos propios de la urgencia manifiesta sin tener que acudir, como hubiera sido necesario, a la Asamblea Departamental.

Conforme con lo expuesto, la Sala considera cumplidos los requisitos de índole formal para la expedición del Decreto 0137 de 2020. Corresponde ahora proceder al estudio y análisis material del acto controlado.

Control material del Decreto 0137 de 2020

Para los efectos del control de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, se hace necesario estudiar su conexidad con las disposiciones en que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Del juicio de conexidad

Sobre el juicio de conexidad la Corte Constitucional⁵ enseña:

5.1. *Juicio de conexidad material.* Este análisis implica determinar que las medidas previstas en el decreto legislativo estén íntimamente relacionadas con las circunstancias que dieron lugar al estado de excepción. Esa relación entre las reglas incorporadas en el Decreto y el estado de excepción, a la luz de una interpretación textual del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, debe ser exclusiva, directa y específica, en el sentido de que aquellas únicamente pueden cobrar sentido a la luz de las circunstancias en que consiste la crisis y sus efectos, no de otros hechos o ámbitos más generales, distintos o inconexos de regulación.

La Corte también ha señalado que la conexidad debe ser interna y externa. Es interna cuando las normas del Decreto guardan una estrecha vinculación con los motivos aducidos como justificación de la producción del acto. Por su parte, es externa si hay una conexión temática entre las causas que dieron lugar a la declaración del estado de excepción y las reglas previstas en el decreto de desarrollo.

Para el caso que nos ocupa, se trata específicamente de determinar si las decisiones contenidas en el acto administrativo que se controla guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y con el decreto presidencial que adopta medidas para conjurarlo, procurando de esta manera desarrollar un decreto de carácter nacional.

Como se observa, en el Decreto 0137 de 2020 el Gobernador del Departamento Archipiélago ante la declaratoria del estado de excepción con motivo de la emergencia mundial causada por el coronavirus (Covid-19) y ante el apremio de adoptar acciones y medidas sanitarias siendo necesario para ello adquirir bienes y servicios para la atención de la emergencia sanitaria, decidió realizar unos movimientos presupuestales sin alterar el monto total de apropiaciones para funcionamiento, indicando que tales movimientos solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto denominado traslado presupuestal interno.

Respecto de los traslados y afectaciones al presupuesto en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

5.4.2 Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-434 de 2017. M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera

345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

9. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción. De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización.

10. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con *traslados* de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de *créditos adicionales* a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República.

La generación de *créditos adicionales* a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos. Por el contrario, los *traslados* ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto.

11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Por medio del Decreto 0137 de 2020 el Gobernador del Departamento Archipiélago llevó a cabo unas operaciones presupuestales consistentes en contracreditar del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal 2020 la suma de tres mil quinientos millones de pesos (\$3.500.000.000) de los rubros de inversión sector cultura (fortalecimiento y apoyo de los procesos culturales con prácticas en San Andrés) y sector gobernabilidad (Construcción, Adquisición, Adecuación, Mantenimiento, Modernización y dotación de Infraestructuras de Edificios Públicos en el Departamento). Estos recursos los utilizó para acreditarlos (aumentarlos) en los siguientes rubros: salud (gastos en salud) y otros gastos de inversión (adquisición de insumos, elementos y equipos para acciones de salud pública) y en el rubro de inversión (Fondo de Gestión y Prevención del Riesgo). Así se refleja en el acto administrativo estudiado:

ARTÍCULO 1° Contracredítense del Presupuesto de Gastos o Apropiaciones para la vigencia fiscal 2020 por la suma de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (3.500.000.000.00), los siguientes rubros:

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
03-	GOBERNACION		1.000.000.000.00
03-3-	INVERSIÓN		1.000.000.000.00
03-3-6	SECTOR CULTURA		1.000.000.000.00
03-3-64-201	Fortalecimiento y Apoyo de los procesos Culturales	RB INGRESOS PROPIOS -	1.500.000.000.00

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00020-00
Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 0137 de marzo 20 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

	con +Prácticas Artísticas en San Andrés, Caribe.	LIBRE DESTINACION	
03-3-15-	SECTOR GOBERNABILIDAD		2.000.000.000.00
03-3-151-201	Construcción, Adquisición, Adecuación, Mantenimiento, Modernización y dotación de Infraestructuras de Edificios Públicos en el Departamento.	RB INGRESOS PROPIOS - LIBRE DESTINACION	2.000.000.000.00
			8.500.000.000.00

ARTÍCULO 2°. Acredítense del Presupuesto de Gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal 2020, por la suma de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.500.000.000.00), los siguientes rubros:

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
05-	FONDO DEPARTAMENTAL DE SALUD		\$2.000.000.000.00
05-3-	INVERSIÓN		\$2.000.000.000.00
05-3-1	SECTOR SALUD		\$2.000.000.000.00
05-3-14	SUBCUENTA OTROS GASTOS EN SALUD		\$2.000.000.000.00
05-3-142-	INVERSIÓN		\$2.000.000.000.00
05-3-1421-	PROMOCIÓN SOCIAL		\$2.000.000.000.00
05-3-14215-	OTROS GASTOS DE INVERSION		\$2.000.000.000.00
05-3-1421510-201	Adquisición de insumos, Elementos Y equipos Para Acciones de Salud Pública (Incluye Ivc Sanitario)	RB INGRESOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	\$2.000.000.000.00
07	OTROS FONDOS		\$1.500.000.000.00
07-3-	INVERSIÓN		\$1.500.000.000.00
07-3-91	FONDO PREVENCIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO		\$1.500.000.000.00
07-3-913-201	Subcuenta manejo de Desastres	RB INGRESOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	\$1.500.000.000.00

(...)

SIGCMA

En consideración de esta Corporación, estas medidas tienen relación de conexidad externa con las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción en tanto que lo que se busca es contar con la disponibilidad de recursos fiscales para atender la situación de emergencia sanitaria, como ya se ha indicado. El requisito de conexidad interna se cumple de igual manera, por cuanto en la motivación del acto controlado se señala la “ (...) *emergencia mundial y ante la reciente entrada del coronavirus (COVID-19) en el país y los riesgos de la pandemia (...)*”; “*Que se requiere el suministro de bienes y servicios para la atención de la emergencia Sanitaria y la Urgencia Manifiesta en el futuro inmediato relacionados con el estado de excepción decretado en el Departamento Archipiélago.*”; “*Que se requiere realizar unos movimientos presupuestales sin alterar el monto total de apropiaciones para funcionamiento, que solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto denominado traslado presupuestal interno.*”

En conclusión sobre este punto, puede señalarse que los movimientos presupuestales llevados a cabo mediante el Decreto 0137 de 2020 tienen plena conexidad y justificación en las consideraciones presentadas en el acto controlado y conforme a la realidad del estado de excepción decretado que requería la inmediata intervención para contar con la disponibilidad de recursos para afrontar debidamente los efectos de la pandemia.

Del juicio de finalidad

De acuerdo con lo enseñado por la Corte Constitucional⁶ en virtud del juicio de finalidad, se verifica que las “(...) *las medidas adoptadas se encuentren destinadas con exclusividad a conjurar la emergencia económica, social o ecológica y a impedir la extensión de sus efectos. Debe ser clara la existencia de una conexidad de carácter teleológico entre el contenido material de las acciones, planes, estrategias, obras o proyectos previstos en el decreto y su aptitud para detener la expansión de las consecuencias nocivas de la crisis o para reestablecer la situación social de normalidad.*” En consideración de la Sala, el Decreto 0137 de 2020 también cumple con este juicio debido a que los movimientos presupuestales tienen el propósito de asegurar los recursos requeridos para atender los gastos en materia sanitaria y de salud pública.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. C-434 DE 2017.

Del juicio de necesidad

La Corte Constitucional explica que el juicio de necesidad, como criterio de control, se constituye en una *“herramienta fundamental para el análisis de validez constitucional de los decretos dictados en el marco de un estado de emergencia, pues racionaliza y restringe de forma sustancial y a condiciones precisas y debidamente justificadas, el uso de las atribuciones legislativas del Ejecutivo”*⁷.

Para la Sala, en el acto controlado se supera el juicio de necesidad en la medida en que las graves afectaciones causadas por el coronavirus Covid-19, en materia de salud pública y la necesidad de contener y mitigar sus efectos ya fueron calificadas por el Gobierno Nacional al declarar el estado de excepción mediante el Decreto 417 de 2020. A nivel de la entidad territorial también se hacía necesario adoptar medidas para contar con los recursos necesarios para atender la extraordinaria situación causada por la pandemia, que como se sabe ha requerido ingentes recursos, entre ellos de índole fiscal. Un asunto diferente es que verdaderamente las autoridades se ocupen en dar el mas transparente manejo a los recursos públicos dispuestos válidamente para los fines de atender la salud pública y preparar debidamente la entidad hospitalaria y todo el sector salud para evitar una crisis sanitaria en el territorio del departamento archipiélago. Así pues, la apreciación del gobernador del Departamento Archipiélago de apropiar los recursos para contrarrestar los efectos adversos de la pandemia cumple adecuadamente con el juicio de necesidad.

Del juicio de proporcionalidad

En la sentencia C-434 de 2017, la Corte Constitucional hizo las siguientes reflexiones sobre el juicio de proporcionalidad:

6.5. *Juicio de proporcionalidad.* Este análisis está orientado a prevenir la introducción de normas que generen restricciones excesivas para la superación de la emergencia, en comparación con los beneficios que tienen la potencialidad de asegurar. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la proporcionalidad exige que los rendimientos que puedan obtenerse con la

⁷ Sentencia C-434 de 2017

aplicación de las normas excepcionales sean cualitativamente superiores a las limitaciones a mandatos constitucionales y, de otro lado, que los avances hacia el retorno de la normalidad sean sustanciales, en relación con las restricciones ocasionadas a los derechos fundamentales, a partir de la aplicación de las medidas.

De conformidad con lo anterior, el Decreto que se analiza satisface el juicio de proporcionalidad. De una parte, se puede verificar que no contiene restricciones a los derechos fundamentales sino que su propósito es justamente lo opuesto, es decir, asegurar unas condiciones para una adecuada prestación de los servicios de salud en el territorio del Departamento Archipiélago. De otra parte, la reducción del presupuesto a los rubros del sector cultura y del sector gobernabilidad se considera proporcional y razonable dado que fueron utilizados para acreditarlos al sector salud y al Fondo de Prevención y Gestión del Riesgo procurando unos fines constitucionalmente válidos entre los que se encuentra el derecho a la salud, lo que justifica la realización de tales movimientos presupuestales.

De la confrontación con la ley estatutaria de estados de excepción

En lo que corresponde a la confrontación con la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción puede anticiparse que también supera este juicio dado que el decreto controlado no suspende, afecta o limita derechos o libertades, como tampoco las garantías judiciales para la protección de tales derechos. Tampoco está adoptando medidas que puedan entrañar algún tipo de discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. El decreto estudiado no contiene disposición alguna que perturbe o interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y no pretende suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

En razón de lo anterior, ha de concluirse que el Decreto No. 0137 del 20 de marzo de 2020 fue expedido ajustado a la legalidad tanto en su expedición formal como respecto de los elementos materiales propios del acto controlado.

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00020-00
Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 0137 de marzo 20 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A LA LEGALIDAD el Decreto 0137 del 20 de marzo del 2020, “por medio del cual se hacen contracréditos y créditos en el anexo del presupuesto de gastos o apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020 en el marco de la declaratoria de calamidad pública” de acuerdo a las consideraciones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFIQUESE personalmente esta providencia al Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a la agente del Ministerio Público delegada ante el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


NOEMI CARREÑO CORPUS
Magistrada


JOSÉ MARÍA MOW HERRERA
Magistrado


JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2020-00020-00)