



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00271 00  
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 1 de abril de 2020  
Expedido por la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao  
(Cauca)  
Medio de control: Control Inmediato de Juridicidad

SENTENCIA

**I. Antecedentes**

1.1. El acto objeto de revisión

El acto administrativo a revisar y cuyo texto se transcribe en su integridad, es el siguiente:

*DECRETO 056 DE 2020  
(01 ABR. 2020)*

***POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DECRETO 166 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2019, POR MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO ANUAL DE RENTAS DE INGRESOS Y DE GASTOS E INVERSIONES DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1° DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.***

*La Alcaldesa Municipal de Santander de Quilichao, Cauca, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 67 del Decreto 111 de 1996, y*

**CONSIDERANDO**

*Que el artículo 67 del Decreto 111 de 1996, faculta al Alcalde Municipal para dictar el Decreto de Liquidación y establece que dicho decreto insertará el detalle del gasto para el año fiscal que se trate.*

*Que mediante Decreto 166 de Diciembre (sic) 17 de 2019, se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones del Municipio (sic) de Santander de Quilichao, Cauca, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de Diciembre de 2020 y se dictan otras disposiciones.*

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00271-00  
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 1 de abril de 2020, Santander de Quilichao  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 20 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política declaró el Estado (sic) de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto (sic), con ocasión a los hechos derivados de la pandemia mundial COVID-19.*

*Que Mediante (sic) Decreto número 045 de 19 de marzo de 2020, la Alcaldesa Municipal, en uso de sus facultades constitucionales y por recomendación del Consejo Municipal de Gestión del riesgo declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica surgida en todo el territorio nacional a causa de la propagación del COVID-19.*

*Que el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, faculta a los Gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivan la declaración de Estado de Emergencia Económicas, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*Que el inciso segundo de artículo antes mencionado dispone que, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales ni concejos municipales*

*Que igualmente el inciso tercero de dicho artículo faculta a gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales necesarias a que haya lugar en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 1 del decreto (sic) 461 de 2020*

*Que se hace necesario efectuar unos traslados al interior de los Gastos Inversión de la Administración Central, de la vigencia fiscal de 2020, para cubrir algunos rubros que al momento se encuentran desfinanciados y son de vital importancia para el funcionamiento de la Administración Municipal.*

*Que según la certificación expedida por el Departamento Administrativo de Hacienda, los rubros a contracreditar no se encuentran comprometidos ni sobre ellos recae obligación alguna.*

*En mérito de lo expuesto,*

DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Contracreditar en el presupuesto de los Gastos de Inversión de la Administración Central, de la vigencia fiscal de 2020 con Recursos de SGP Agua Potable la suma de: CIENTO TREINTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL CUARENTA Y OCHO PESOS (\$134.570.048) MICTE, de acuerdo con el siguiente detalle:*

RUBRO	DESCRIPCION	VALOR
3	ADMINISTRACION CENTRAL	134.570.048
3.2	INVERSION	134.570.048
3.2.05	MUNICIPIO AMBIENTAL	134.570.048
3.2.05.4	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICOS PARA TODOS	134.570.048
3.2.05.4.06_IF	Subsidio al servicio de Acueducto rural	61.700.000
3.2.05.4.09_IF	Construcción y/o mejoramiento de infraestructura de los sistemas de acueducto rural.	72.870.048

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00271-00  
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 1 de abril de 2020, Santander de Quilichao  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

**ARTICULO SEGUNDO:** *Acreditar en el presupuesto de los Gastos de Inversión de la Administración Central, de la vigencia fiscal de 2020 con Recursos de SGP Agua Potable la suma de: CIENTO TREINTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL CUARENTA Y OCHO PESOS (\$134.570.048) MICTE, de acuerdo con el siguiente detalle:*

RUBRO	DESCRIPCION	VALOR
3	ADMINISTRACION CENTRAL	134.570.048
3.2	INVERSION	134.570.048
3.2.05	MUNICIPIO AMBIENTAL	134.570.048
3.2.05.4	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICOS PARA TODOS	134.570.048
3.2.05.4.07_IF	Fortalecimiento a los sistemas de acueducto y saneamiento rural	134.570.048

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

### **PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en Santander de Quilichao, Cauca, a los (sic)*

*LUCY AMPARO GUZMAN GONZÁLEZ  
Alcaldesa Municipal*

#### 1.2. Actuación procesal

Por auto del 21 de abril de 2020, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, tanto en el Portal Web de la Corporación como en la del municipio. Las notificaciones se surtieron de manera electrónica, en la misma fecha.

El ente territorial frente al requerimiento de este Tribunal, respecto de los antecedentes del acto que es objeto de revisión en esta providencia, manifestó lo siguiente: “(...) *que los fundamentos jurídicos que anteceden dichas normas han sido basados en los Decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional. En consecuencia, es preciso manifestarle que de acuerdo con dichos lineamientos el Municipio(sic) ha acatado las normas señaladas y las ha plasmado en disposiciones del orden Municipal.*”

Sin embargo, con el decreto se acompañó certificación emanada del Departamento Administrativo de Hacienda del municipio de Santander de Quilichao, donde se indica que los recursos a los que se ha hecho referencia en el acto, se encuentran disponibles y pertenecen a la vigencia fiscal 2020.

Los ciudadanos no intervinieron dentro del término dispuesto para ello.

#### 1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, señala que el decreto obedece a una decisión administrativa tomada por la mandataria local, tendiente a fortalecer las finanzas del municipio para solventar algunos rubros dentro del presupuesto y que son necesarios para el funcionamiento de la Administración Municipal, considerando entonces que la decisión se encuentra ajustada a Derecho con base en el marco normativo constitucional y legal que las soporta, el que además

guarda coherencia y relación con las medidas decretadas por el Gobierno Nacional dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, proferido por el presidente de la República y así debe declararse.

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 2.1. La competencia

El Tribunal es competente para conocer en única instancia el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

### 2.2. Marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de juridicidad

La Carta Política de 1991 establece tres estados de excepción: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social, ecológica o grave calamidad pública. Cuando en nuestro país se presentan estas situaciones que salen del rumbo ordinario, el ejecutivo está facultado para adoptar medidas que sirvan para conjurar las crisis y se pueda volver a la normalidad.

Sin embargo, la misma Constitución prevé un mecanismo para frenar los posibles abusos en que pueda incurrir el Gobierno Nacional, en el ejercicio esas facultades discrecionales adoptadas en esos periodos “excepcionales”. Eso es el control inmediato de juridicidad, el medio por el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo busca salvaguardar la vigencia del Estado Social de Derecho.

Este se activa una vez proferido por parte del Gobierno Nacional, el decreto de cualquiera de los estados de excepción arriba mencionados y como se dijo, su objetivo primordial es vigilar esos poderes discrecionales de los que se inviste el ejecutivo, para que a través de los actos administrativos que se expiden durante su vigencia, no trasgredan la supremacía de la Constitución y tampoco limiten sin proporción los derechos fundamentales y muy especialmente, aquellos que ni siquiera en dichas situaciones de anormalidad, pueden sufrir limitación alguna como la vida, la dignidad humana, la salud, debido proceso, etc. En el caso de los decretos del orden nacional, será el Consejo de Estado el competente para conocerlos y la Corte Constitucional como protectora de la Carta Magna, se ocupará del examen de constitucionalidad de la medida adoptada.

Se encuentra contemplado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994- y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Este mecanismo es automático, autónomo e integral, correspondiéndole a esta Corporación analizar la finalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el marco de su vigencia, pero especialmente frente aquellos actos expedidos por las autoridades del orden **departamental y municipal**.

Frente al Control Inmediato de Juridicidad, la doctrina especializada<sup>1</sup> ha indicado lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Jaime Orlando Santofimio Gamboa, “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, 2017.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00271-00  
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 1 de abril de 2020, Santander de Quilichao  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

*“2355. El control inmediato de legalidad constituye un mecanismo de revisión automático e integral de los actos administrativos ligados a los estados de excepción que, por lo mismo, no exige demanda de parte para su activación, toda vez que desde la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, lo dota de esa peculiar connotación. Conforme a lo dispuesto en la actual normativa procesal se tienen los siguientes rasgos característicos : i) opera sobre las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa en desarrollo de decretos legislativos durante estados de excepción; ii) el conocimiento de esos asuntos se determina por razón de la autoridad que expidió la medida así: a) Tribunales administrativos cuando se trate de actos dictados por autoridades departamentales o municipales, a tenor del numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, y b) Consejo de Estado, tratándose de autoridades nacionales; iii) las autoridades deben remitir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el acto al juez competente y, en caso de no ser así, el juez aprehenderá de oficio su conocimiento.*

*2356. La revisión del juez administrativo versa, en esencia, sobre aspectos formales (competencia de la autoridad y observancia de las formas propias para la expedición del acto) y sustanciales o de fondo (conexidad entre la parte motiva y resolutive del acto revisado y los motivos que condujeron a la declaratoria del estado de excepción y proporcionalidad de las medidas adoptadas) , garantizando así una revisión integral del acto en orden a proteger la juridicidad del ordenamiento en circunstancias de excepción.”*

Respeto a las características de este mecanismo, el Consejo de Estado<sup>3</sup> las ha sintetizado así:

*“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 Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.*

*En oportunidades anteriores, la Sala<sup>4</sup> 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*

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011. “ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.// Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

<sup>4</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

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<sup>5</sup> 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.

d) La sentencia que decide el control de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa**. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>6</sup>:

*“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 empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”* (Negrillas deliberadas)

El Consejo de Estado, en pronunciamiento reciente<sup>7</sup>, ahondó en el estudio de las características de este medio de control, reiterando algunas de las que de vieja data había estudiado y adicionando otras más:

<sup>5</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

<sup>6</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 19, Auto Interlocutorio O-387 del 20 de mayo de 2020, CP. William Hernández Gómez

### **3.5. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad**

*El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción<sup>8</sup>.*

*Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera<sup>9-10</sup>:*

*(i) **Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa** (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>11</sup>) **que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.***

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato **no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado**, basta con su expedición.*

*(iv) **No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción**, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa **continúa produciendo sus efectos**, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>12</sup> o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un **control integral** en cuanto debe hacerse sobre **el fondo y la forma de la medida revisada**. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

<sup>8</sup> Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

<sup>9</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

<sup>10</sup> Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, *comentario al artículo 136 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

<sup>11</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>12</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, **hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.***

*(viii) **La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa**, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato<sup>13</sup>.*

*(ix) Finalmente, respecto de la **pertinencia de las medidas cautelares de urgencia**, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA<sup>14</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>15</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.”*

Ahora, en cuanto al análisis que se debe abordar por parte de la Sala Plena al momento de realizar el estudio de juridicidad del acto sometido a control, conforme a las pautas fijadas por la jurisprudencia constitucional, esta Corporación tiene el deber de revisar:

<sup>13</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>14</sup> CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

<sup>15</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, *comentario al artículo 185 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, cit. pp. 496-497.

- a) Requisitos de **forma** en la expedición del acto: Competencia<sup>16</sup>, temporalidad<sup>17</sup> y motivación<sup>18</sup>
- b) Requisitos de fondo: conexidad material<sup>19</sup>, de finalidad<sup>20</sup>, de motivación suficiente, de necesidad<sup>21</sup>, de incompatibilidad, de proporcionalidad<sup>22</sup>.

Frente a estos últimos, la Corte Constitucional en Sentencia C-722 de 2015, al realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1802 de 2015, hizo referencia a lo que implicaba cada uno de los juicios que se adelantaban por parte de ese Alto Tribunal al mirar tales requisitos:

*“12. Este tribunal ha desarrollado una metodología para juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en vigencia de un estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>23</sup>. Esta metodología incluye los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de necesidad, de incompatibilidad, de proporcionalidad.*

*13. **El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción. Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).*

*14. **El juicio de finalidad**, que se basa en el artículo 10 de la LEEE, busca determinar si cada una de las medidas adoptadas en el decreto legislativo está “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.*

*15. **El juicio de motivación suficiente**, que se afina en el artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se valora “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y si se da cuenta de razones suficientes para justificarlas.*

*16. **El juicio de necesidad**, que está previsto en el artículo 11 de la LEEE, busca verificar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio implica analizar tanto la necesidad fáctica como la necesidad jurídica. La primera implica que, en el plano de los hechos, la medida se requiera para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. La segunda, también denominada juicio de subsidiariedad, comporta que, en el plano de las normas, no se regulen situaciones similares o que, de hacerlo, la regulación no sea idónea para hacer frente a la crisis<sup>24</sup>.*

*17. **El juicio de incompatibilidad**, que está regulado en el artículo 12 de la LEEE, busca cotejar, en caso de que se hubiere suspendido la vigencia de normas jurídicas, que el decreto legislativo haya dado cuenta de las razones por las cuales tales normas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.*

<sup>16</sup> Artículo 215 Constitucional en concordancia con el art. 46 de la Ley 137 de 1994, para este específico caso

<sup>17</sup> ídem

<sup>18</sup> Artículo 8 Ley 137 de 1994

<sup>19</sup> Artículo 215 C. P, art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

<sup>20</sup> Artículo 10 ídem

<sup>21</sup> Artículo 11 ídem

<sup>22</sup> Artículo 13 ídem

<sup>23</sup> Cfr. Sentencias C-233 de 2011, C-226, C-225 y C-224 de 2009, C-149 de 2003, C-1024, C-947, C-940, C-939 de 2002, C-876 y C-802 de 2002, C-136 de 1996, C-179 de 1994 y C-004 de 1992

<sup>24</sup> Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

*18. El **juicio de proporcionalidad**, que está establecido en el artículo 13 de la LEEE, busca examinar (i) si las medidas son proporcionales a la gravedad de los hechos que pretenden conjurar y (ii) si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.” (negrillas fuera de texto)*

Una vez establecidos los parámetros que servirán de derrotero a este Tribunal conforme a la ley y a la jurisprudencia, se procederá a efectuar el estudio del caso concreto.

### 2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 56 del 1 de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DECRETO 166 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2019, POR MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO ANUAL DE RENTAS DE INGRESOS Y DE GASTOS E INVERSIONES DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1° DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020*”, proferido por la alcaldesa de Santander de Quilichao, Cauca.

#### 2.3.1. Requisitos de forma

**Competencia:** El decreto fue expedido por la alcaldesa municipal de Santander de Quilichao, en ejercicio de función administrativa<sup>25</sup>, por lo que este requisito se encuentra satisfecho. Ella tiene la competencia para emitir este tipo de actos.

**Temporalidad:** El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días y como quiera que el acto objeto de revisión fue expedido el 1 de abril del presente año, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad. En ese contexto tiene su génesis.

**Motivación:** El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en el Decreto 111 de 1996, en el Decreto municipal 045 de 2020 y los decretos legislativos 417 y 461 de marzo de 2020, por lo que también se verifica su acatamiento. Estos decretos son mencionados de forma expresa en los considerandos del acto objeto de conocimiento en esta providencia.

Conforme con lo anterior, el análisis de los requisitos meramente formales se encuentra superado a satisfacción.

#### 2.3.2. Requisitos de fondo

**Juicio de conexidad material:** Es ampliamente conocido que por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica y en él señaló que la OMS declaró el brote de la enfermedad causada por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo

---

<sup>25</sup> Señala el Dr. Alberto Montaña Plata en su libro “Fundamentos de Derecho Administrativo” que la función administrativa “son las actividades orientadas a cumplir directamente los fines del Estado, que no sean legislativas y judiciales, desarrolladas por sujetos de derecho habilitados para ello por el ordenamiento jurídico”

esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se trasmite y la mortalidad del mismo.

Esta situación exige tanto de las autoridades nacionales como locales, mayor destinación de recursos para afrontar las complejidades propias ocasionadas en todos los sectores sociales, pero principalmente, en los más desfavorecidos. Fue así que el Gobierno Nacional profirió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en donde de manera **temporal**, habilitó a los mandatarios locales a que realizaran modificaciones al presupuesto municipal, con el siguiente sustento:

*“Que los efectos económicos 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 los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.*

*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 señalas(sic) en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.*

*Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.*

*Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.*

*Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

*Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.*

En igual sentido, expidió el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, donde haciendo uso de sus facultades legislativas extraordinarias, autorizó a las autoridades locales para realizar movimientos y adiciones presupuestales, debidamente soportadas y sin la anuencia previa de las asambleas y concejos como lo exige el artículo 345 constitucional y la Ley Orgánica de Presupuesto. Esto, debido a que se requiere disponer eficientemente de los recursos para atender el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Pero también hace énfasis, en que esta facultad solo estará vigente, **mientras dure** el estado de excepción.

Dentro de la parte considerativa del acto revisado, se tiene fundamento directo **formal** en el Decreto 417 de 2020, así mismo atiende las directrices impartidas desde el gobierno central a través del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, ordenando contracreditar un rubro del presupuesto de gasto de inversión con recursos del Sistema General de Participaciones, destinado para el **Subsidio al servicio del Acueducto rural y Construcción y/o mejoramiento de infraestructura de los sistemas de acueducto rural**, para a su vez acreditarlo en el rubro de **Fortalecimiento a los sistemas de acueducto y saneamiento rural**.

Según se afirma en el acto revisado, tal rubro se encuentra desfinanciado y el mismo, resulta de vital importancia para el funcionamiento de la administración municipal. Esa decisión redundante en la necesidad de proporcionar agua potable a la zona rural del municipio, líquido que resulta trascendental en este momento para la correcta higiene que se requiere. Además, en la necesidad de ocuparse del tema de saneamiento rural.

De allí que el acto revisado desarrolla de manera cabal los decretos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica que actualmente ha sido declarado; existe concordancia en sus objetivos y en su contenido, pues replica textualmente las facultades concedidas a los burgomaestres frente al tema de reorientar rentas de destinación específica. Por tanto, culmina a satisfacción el juicio de conexidad material.

**Juicio de finalidad:** Advierte la Sala Plena de esta Corporación, que la medida adoptada en el Decreto 56 del 1 de abril de 2020, atiende de manera estricta el contenido del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 emanado del Gobierno Nacional, pues las órdenes allí contenidas van dirigidas a reorientar una renta de destinación específica<sup>26</sup>, como lo es el dinero del Sistema General de Participaciones para agua potable, que en principio no podría ser modificada, de acuerdo al contenido del artículo 359 constitucional.

Quiere decir lo anterior, que la Administración Municipal de Santander de Quilichao traslada recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable de los rubros “subsidio al servicio del acueducto rural” y “construcción y/o mejoramiento de infraestructura de los sistemas de acueducto rural” al de Sistema General de Participaciones de Agua Potable, pero al rubro de “Fortalecimiento a los sistemas de acueducto y saneamiento rural”. La mandataria local sustenta su decisión, en el desfinanciamiento de este último rubro, el cual es requerido para el funcionamiento adecuado de la administración, y en último impacto en los habitantes del sector.

Como quiera que el objetivo de la decisión tomada es “reorientar” el destino de una renta de destinación específica, para disponer eficientemente de los recursos, con el objetivo de atender la emergencia decretada por el Gobierno Nacional; para la Sala,

---

<sup>26</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C-590 del 30 de noviembre de 1992, trató de definir las restas de destinación específica como “rentas atadas, y consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto.”

tales medidas cumplen con el objetivo propuesto y por tanto, también se supera el juicio de finalidad.

**Juicio de motivación suficiente:** La Sala en este acápite, analizará si con la decisión de contracreditar y acreditar una partida dentro de un rubro del presupuesto municipal de Santander de Quilichao para la vigencia fiscal 2020, se encuentra derecho fundamental alguno limitado y si la misma tiene justificación.

Conforme al artículo 4º de la Ley 137 de 1994, aun en estados de excepción, como el que hoy nos cobija, no se pueden suspender los derechos intangibles<sup>27</sup>.

En este caso, la Sala Plena advierte que no existe restricción o limitación alguna impuesta por la primera autoridad del municipio de Santander de Quilichao a *ius fundamentales* de los quilichagueños a través del Decreto 56 del 1 de abril de 2020 y por tanto, el acto revisado frente al juicio de motivación suficiente también es superado.

**Juicio de necesidad:** Como se indicó, se debe analizar desde dos aristas: la necesidad fáctica o de hecho y la necesidad jurídica.

Frente a la necesidad fáctica, conforme se afirma el acto revisado, la decisión allí adoptada obedece a la insuficiencia de recursos en un rubro que para la Administración Municipal de Santander de Quilichao resulta muy importante para su normal y correcto funcionamiento en esta época de pandemia.

Ahora sobre la necesidad jurídica, debe indicarse que, si bien es cierto, de manera ordinaria le está vedado tanto al presidente de la República como a los mandatarios locales realizar cualquier tipo de movimiento o ajuste al presupuesto, por ser una facultad exclusiva del congreso a nivel nacional y de las asambleas y concejos municipales a nivel local (art. 345 C Pol 91), es esta situación excepcional quien los habilita mientras dure el estado de excepción.

De hecho, la Corte Constitucional en la Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017 cuando se refirió al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional durante la ocurrencia del desastre en la ciudad de Mocoa (Putumayo), señaló claramente que en época de anormalidad, el ejecutivo está facultado para realizar modificaciones al presupuesto general de la Nación, el cual deberá ser informado al congreso y que tal decisión debe ser dirigida exclusivamente para atender los efectos de la crisis que el estado excepcional genere:

---

<sup>27</sup> **ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES.** <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y ~~el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

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. 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<sup>28</sup>.

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<sup>29</sup>.

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

---

<sup>28</sup> Cfr. Sentencias C-625 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime; C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. A.P.V. Mauricio González Cuervo; Sentencia C-192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. S.V. José Gregorio Hernández Galindo; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>29</sup> En la Sentencia C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime, la Corte subrayó: "11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones "simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones". En el mismo sentido, ver la Sentencia C-483 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Unánime.

*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<sup>30</sup>. 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<sup>31</sup>.*

*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<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>.*

Téngase en cuenta que el artículo 2º de la Carta Política impone al Estado “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”; de igual forma lo obliga a “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

En ese orden de ideas y ante las dificultades que se presentan en el marco de la pandemia, jurídicamente resultaba necesario que la alcaldesa de Santander de Quilichao realizara los traslados de partidas al interior del presupuesto municipal para atender las contingencias originadas en ésta.

---

<sup>30</sup> Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V.

Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>31</sup> En la Sentencia C-206 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell. S.V. Jorge Arango Mejía, reiterada en la Sentencia C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte refirió: “[e]n el traslado presupuestal, como se dijo, simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones. // Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos”.

<sup>32</sup> Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V.

Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>33</sup> Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00271-00  
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 1 de abril de 2020, Santander de Quilichao  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Además, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público en su intervención, con la determinación adoptada no se afectan derechos intangibles como la dignidad humana y el debido proceso, entre otros y, por el contrario, se advierte la protección y salvaguarda de los derechos de población vulnerable que se ve ampliamente afectada por la situación que actualmente se vivencia.

Ahora, si se pretende alegar una posible violación al principio de legalidad en materia presupuestal, la Corte Constitucional como órgano autorizado para interpretar la Constitución, en el precedente traído a colación, señaló que el ejecutivo se encuentra facultado temporalmente para adelantar este tipo de operaciones presupuestales, las que luego pasarán al foco de estudio por parte de esa Corporación y para el *sub judice*, por el análisis de este Tribunal, como en efecto se está haciendo.

Es así que el decreto objeto de control también supera este juicio, pues se demostró que no se está haciendo una injerencia en el gasto público ya que no se crean rubros ni se hacen nuevas apropiaciones, sino que se realizan traslados de una partida a otra, sin que se modifique la suma dentro del presupuesto original.

**Juicio de incompatibilidad:** En este evento, el gobierno local acogió las razones expresadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, para inaplicar los preceptos legales que impiden al ejecutivo modificar o adicionar el presupuesto, por ser una facultad exclusiva tanto del Congreso como de las asambleas departamentales y los concejos municipales.

Tal justificación indica que las afectaciones a los ingresos de los hogares vulnerables, las limitaciones de orden presupuestal que tienen las entidades territoriales y el trámite que debe adelantarse ante las asambleas y concejos para que estos adelanten las modificaciones al presupuesto, obliga a que se adopten las medidas excepcionales, que les permitan a los mandatarios actuar con celeridad frente a las necesidades urgentes e inmediatas derivadas tanto de la emergencia sanitaria como del estado de excepción.

El permitirles acceder temporalmente a esta facultad, les facilita la disposición de recursos en las áreas que se requieren de manera indispensable para atender las necesidades urgentes en la actual coyuntura; de allí que se requiera “flexibilizar” las normas presupuestales, para que exista flujo de recursos y les permita cumplir a los mandatarios con los fines del Estado, con la celeridad y eficiencia que se requiere.

Entonces, al resultar incompatibles los preceptos contemplados en el Decreto 111 de 1996 con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 por requerirse de recursos para atender las necesidades de la población más vulnerable, se encuentra justificada su suspensión mientras dure dicho estado de excepción y en ese orden de ideas, supera el juicio de incompatibilidad el Decreto 56 del 1 de abril de 2020.

**Juicio de proporcionalidad:** Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad de la medida y a que no se introduzcan restricciones excesivas para superar el estado de excepción decretado.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00271-00  
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 1 de abril de 2020, Santander de Quilichao  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

En ese orden de ideas, se tiene que las decisiones adoptadas en el decreto objeto de análisis, obedece a la necesidad de contar con recursos en una partida que ya se encontraba desfinanciada, trasladando de una partida del mismo rubro a otra, para tener flujo de recursos que le permitan cumplir con la finalidad propuesta de atender los requerimientos propios del estado de emergencia.

Como se advierte en el decreto, se acudió a una medida certera, eficaz para contar con recursos que no estaban comprometidos, según certificación anexa al acto, tampoco se hizo una injerencia en el presupuesto de la vigencia fiscal 2020 creándose nuevas apropiaciones, lo que se hizo por parte del municipio de Santander de Quilichao con el traslado de partidas, fue aplicar normas excepcionales que le permitieran cumplir con los mandatos constitucionales, sin restringir derechos fundamentales y por el contrario, con tal determinación lo que persigue es salvaguardarlos. Esto para que le permitiera al Ejecutivo un mayor margen de maniobrabilidad para atender las necesidades del vital líquido en el sector rural del ente territorial, así como la sanidad en general.

El gobierno local, a través de esta facultad excepcional, acude a unas alternativas eficaces para dentro del marco de sus funciones y con los recursos establecidos en el presupuesto municipal para esta vigencia fiscal, minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas. Adicionalmente y como se sostuvo en acápite anteriores, las mismas están acompasadas con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 y en estricto desarrollo del Decreto Legislativo 417 del cursante que declaró el estado de excepción.

Bajo esa óptica, la Sala Plena concluye, que el Decreto 56 del 1 de abril de 2020, debe declararse ajustado.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO a la Constitución y a la ley, el Decreto 56 del 1 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa municipal de Santander de Quilichao, por lo anotado.

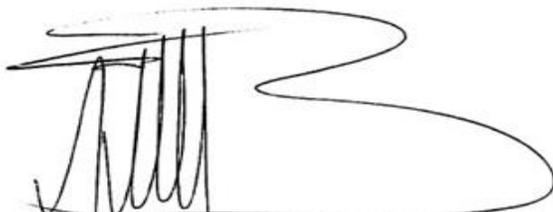
SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión a la señora alcaldesa del municipio de Santander de Quilichao y a la señora representante del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00271-00  
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 1 de abril de 2020, Santander de Quilichao  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.

Los Magistrados,



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO