

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

**SALA PLENA**

**SENTENCIA**

PROCESO No. **76001-23-33-000-2020-00575-00**  
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO Decreto 057 del 25 de marzo de 2020  
Municipio de El Cerrito

**MAG. PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ**

**SENTIDO DEL FALLO:** Declara ajustado a derecho el decreto objeto de control inmediato de legalidad salvo acápites de los rubros “5 instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares”, “Mantener 26211 personas afiliadas al régimen subsidiado”, y de aquellos, que sobrepasan el término de la presente vigencia fiscal.

Santiago de Cali, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

1. Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto del Decreto Municipal en referencia, “Por medio del cual se hace un traslado en el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020”, expedido por la Alcaldesa Municipal del municipio de El Cerrito, Valle del Cauca.

**ANTECEDENTES**

- **Objeto del control de legalidad**

La Alcaldía de El Cerrito, remitió a este Tribunal el Decreto 057 del 25 de marzo de 2020, mediante el cual se tomaron las siguientes medidas de carácter general:

“(…)

**ARTÍCULO PRIMERO:** acredítese y contracrédítese el presupuesto general de gastos de la vigencia 2020 según el siguiente detalle:

Código	Código Resumido	Rubro	Crédito	Contra crédito
210200010201	028	SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE	\$ 0,00	\$ 80.000.000,00
220117010801	497	Dotar de 10 suministros que beneficien a estudiantes en las 5 instituciones educativas municipales en el cuatrienio	\$ 0,00	\$ 50.000.000,00
220117011204	809	5 Instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares	\$ 0,00	\$ 65.000.000,00
220117011204	809	5 Instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares	\$ 0,00	\$ 5.000.000,00
220117020501	582	Realizar 1 convenio de atención psicológica y jurídica implementado en Instituciones Educativas en atención de la Ley 1620 de 2013	\$ 0,00	\$ 25.000.000,00
220117020701	864	5 Instituciones Educativas beneficiadas con apoyo en Proyectos Ambientales Escolares PRAES	\$ 0,00	\$ 20.000.000,00
220209020101	092	233 Mejoramientos de viviendas realizados para población vulnerable	\$ 0,00	\$ 70.000.000,00
220209020104	635	233 Mejoramientos de viviendas realizados para población vulnerable	\$ 0,00	\$ 100.000.000,00
220209020114	816	233 Mejoramientos de viviendas realizados para población vulnerable	\$ 0,00	\$ 50.000.000,00
220209020133	636	233 Mejoramientos de viviendas realizados para población vulnerable	\$ 0,00	\$ 50.000.000,00
220311010114	523	5 Eventos culturales realizados anualmente en el marco de una Agenda Cultural	\$ 0,00	\$ 30.000.000,00
220311010114	523	5 Eventos culturales realizados anualmente en el marco de una Agenda Cultural	\$ 0,00	\$ 5.000.000,00

220311010133	492	5 Eventos culturales realizados anualmente en el marco de una Agenda Cultural	\$ 0,00	\$ 40.000.000,00
220311050101	645	10 Monitores culturales vinculados anualmente al servicios de la Escuela de Formación Artística	\$ 0,00	\$ 75.000.000,00
220311050114	648	10 Monitores culturales vinculados anualmente al servicios de la Escuela de Formación Artística	\$ 0,00	\$ 25.000.000,00
220311050301	518	40 Eventos anuales realizados en el marco de "Parque para todos"	\$ 0,00	\$ 13.603.660,00
220311050301	518	40 Eventos anuales realizados en el marco de "Parque para todos"	\$ 0,00	\$ 489.997,00
220311050301	518	40 Eventos anuales realizados en el marco de "Parque para todos"	\$ 0,00	\$ 35.906.343,00
220411010701	600	28 Acciones implementadas en el marco de un plan de bienestar social, capacitaciones e incentivos,	\$ 0,00	\$ 30.000.000,00
220411010704	653	28 Acciones implementadas en el marco de un plan de bienestar social, capacitaciones e incentivos,	\$ 0,00	\$ 40.000.000,00
220411010901	821	30 Capacitaciones realizadas en el marco del Plan Integral de Capacitación PIC	\$ 0,00	\$ 25.000.000,00
220608010104	697	20 Eventos deportivos implementados para el inicio de prácticas deportivas desde la infancia, hasta el adulto mayor.	\$ 0,00	\$ 7.500.000,00
220608010201	868	20 Eventos lúdico-recreativos realizados en los barrios.	\$ 0,00	\$ 20.000.000,00
220608010301	869	20 Eventos realizados para el fomento de hábitos de vida saludable en las diferentes comunidades	\$ 0,00	\$ 16.257.215,00
220608010304	509	20 Eventos realizados para el fomento de hábitos de vida saludable en las diferentes comunidades	\$ 0,00	\$ 3.300.000,00
220608010401	528	20 Disciplinas deportivas con 20 talleres de capacitación o actualización	\$ 0,00	\$ 15.138.849,00

220608010404	824	20 Disciplinas deportivas con 20 talleres de capacitación o actualización	\$ 0,00	\$ 5.000.000,00
220608010504	757	5 Instituciones Educativas con implementación de prácticas deportivas	\$ 0,00	\$ 15.000.000,00
220608010601	535	Asignar 25 apoyos logísticos a programas deportivos y recreativos, en la zona urbana y rural	\$ 0,00	\$ 400.000,00
220608010601	535	Asignar 25 apoyos logísticos a programas deportivos y recreativos, en la zona urbana y rural	\$ 0,00	\$ 9.500.000,00
220608010701	700	10 Disciplinas del deporte formativo con monitores e implementos para las prácticas.	\$ 0,00	\$ 18.150.000,00
220608010714	706	10 Disciplinas del deporte formativo con monitores e implementos para las prácticas.	\$ 0,00	\$ 10.000.000,00
220608010714	706	10 Disciplinas del deporte formativo con monitores e implementos para las prácticas.	\$ 0,00	\$ 20.000.000,00
220608010814	828	10 Disciplinas del deporte competitivo con monitores e implementos para las prácticas.	\$ 0,00	\$ 30.000.000,00
220608011501	177	15 Eventos deportivos, recreativos y de aprovechamiento del tiempo libre realizados	\$ 0,00	\$ 18.000.000,00
220912020301	885	4 Acciones implementadas para el fomento del uso eficiente del agua	\$ 0,00	\$ 30.000.000,00
221014010104	203	3 acciones de capacitación en pautas de crianza a mujeres gestantes y familias.	\$ 0,00	\$ 10.000.000,00
221014030504	222	3 acciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas SPA.	\$ 0,00	\$ 20.000.000,00
221014080104	244	150 Personas con Discapacidad que reciben ayudas técnicas y tecnológicas.	\$ 0,00	\$ 5.000.000,00
221016010114	685	16 Campañas realizadas de promoción de ambientes de paz	\$ 0,00	\$ 5.000.000,00

221016010904	834	Realizar 3 acciones estratégicas de prevención masiva de la violencia escolar ley 1620 del 2013 en instituciones educativas públicas y privadas	\$ 0,00	\$ 5.000.000,00
221016030433	835	500 Víctimas de delitos sexuales o de violencia intrafamiliar con acompañamiento psicosocial	\$ 0,00	\$ 28.131.000,00
221016030433	835	500 Víctimas de delitos sexuales o de violencia intrafamiliar con acompañamiento psicosocial	\$ 0,00	\$ 1.869.000,00
221016050333	669	4 estrategias de prevención social y situacional por medio del uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación.	\$ 0,00	\$ 40.000.000,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 10.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 100.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 150.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00

221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 20.000.000,00	\$ 0,00
221204030202	310	Beneficiar a 3.000 personas con acciones de promoción de sana convivencia y buena salud mental durante el periodo de gobierno	\$ 0,00	\$ 22.254.261,00
221204040101	926	Realizar 8 capacitaciones al personal de dirección de salud, veedores y asociaciones de usuarios en el cuatrienio	\$ 50.000.000,00	\$ 0,00
221204040101	926	Realizar 8 capacitaciones al personal de dirección de salud, veedores y asociaciones de usuarios en el cuatrienio	\$ 400.000,00	\$ 0,00
221204040202	312	Beneficiar a 2.000 personas con acciones que propendan por la Seguridad Alimentaria y Nutricional	\$ 22.254.261,00	\$ 0,00
221204040204	925	Beneficiar a 2.000 personas con acciones que propendan por la Seguridad Alimentaria y Nutricional	\$ 15.000.000,00	\$ 0,00
221204040204	925	Beneficiar a 2.000 personas con acciones que propendan por la Seguridad Alimentaria y Nutricional	\$ 8.300.000,00	\$ 0,00
221204040204	925	Beneficiar a 2.000 personas con acciones que propendan por la Seguridad Alimentaria y Nutricional	\$ 65.000.000,00	\$ 0,00
221204040204	925	Beneficiar a 2.000 personas con acciones que propendan por la Seguridad Alimentaria y Nutricional	\$ 7.500.000,00	\$ 0,00
221204040204	925	Beneficiar a 2.000 personas con acciones que propendan por la Seguridad Alimentaria y Nutricional	\$ 104.200.000,00	\$ 0,00
221204060101	918	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 13.603.660,00	\$ 0,00
221204060101	918	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 20.000.000,00	\$ 0,00
221204060114	914	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 30.000.000,00	\$ 0,00
221204060114	914	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 2.500.000,00	\$ 0,00

221204060114	914	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 50.000.000,00	\$ 0,00
221204060133	916	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 1.869.000,00	\$ 0,00
221204060133	916	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 40.000.000,00	\$ 0,00
221204060133	916	Realizar 3 acciones de vigilancia y control epidemiológico	\$ 40.000.000,00	\$ 0,00
221204060201	566	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 489.997,00	\$ 0,00
221204060201	566	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 16.257.215,00	\$ 0,00
221204060201	566	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 20.000.000,00	\$ 0,00
221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 50.672.100,00	\$ 0,00
221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 10.000.000,00	\$ 0,00
221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 30.000.000,00	\$ 0,00
221204060233	922	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 100.000.000,00	\$ 0,00
221204100201	482	Mantener 26211 personas afiliadas al régimen subsidiado	\$ 0,00	\$ 150.000.000,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 30.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 80.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 70.000.000,00	\$ 0,00

221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 18.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 35.906.343,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 15.138.849,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 9.500.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 25.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 25.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 30.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 75.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 18.150.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 25.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 15.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 25.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 15.000.000,00	\$ 0,00
221204110201	479	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 40.000.000,00	\$ 0,00
221204110204	927	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 160.000.000,00	\$ 0,00
221204110204	927	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 46.600.000,00	\$ 0,00
221204110214	480	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 186.827.900,00	\$ 0,00
221204110233	928	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 28.131.000,00	\$ 0,00
221204110233	928	Realizar 8 apoyos de fortalecimiento a la autoridad sanitaria	\$ 50.000.000,00	\$ 0,00

		a la autoridad sanitaria		
221204110501	929	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 150.000.000,00	\$ 0,00
221204110504	930	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 40.000.000,00	\$ 0,00
221204110504	930	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 3.300.000,00	\$ 0,00
221204110504	930	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 39.200.000,00	\$ 0,00
221204110504	930	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 10.000.000,00	\$ 0,00
221204110514	931	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 20.000.000,00	\$ 0,00
221204110514	931	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204110514	931	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 25.000.000,00	\$ 0,00
221204110533	932	Realizar 3 adecuaciones a los centro de salud y DLS en el cuatrienio	\$ 150.000.000,00	\$ 0,00
221316010201	574	10 Equipamientos municipales con adecuación y construcción	\$ 0,00	\$ 25.000.000,00
221316020101	872	60 parques con mantenimiento	\$ 0,00	\$ 25.000.000,00
221316020501	871	12 Juegos infantiles con mantenimientos	\$ 0,00	\$ 15.000.000,00
221503010104	341	24.000 m2 construidos de vías	\$ 0,00	\$ 150.000.000,00
221503010114	842	24.000 m2 construidos de vías	\$ 0,00	\$ 186.827.900,00
221503010114	842	24.000 m2 construidos de vías	\$ 0,00	\$ 50.672.100,00
221503010114	842	24.000 m2 construidos de vías	\$ 0,00	\$ 2.500.000,00
221503010133	843	24.000 m2 construidos de vías	\$ 0,00	\$ 100.000.000,00
221503010204	773	30.000 m2 de vías con pavimento	\$ 0,00	\$ 39.200.000,00
221503010204	773	30.000 m2 de vías con pavimento	\$ 0,00	\$ 104.200.000,00
221503010204	773	30.000 m2 de vías con pavimento	\$ 0,00	\$ 10.000.000,00
221503010204	773	30.000 m2 de vías con pavimento	\$ 0,00	\$ 46.600.000,00

221503010233	844	30.000 m2 de vías con pavimento	\$ 0,00	\$ 150.000.000,00
221503010304	345	26.000 m2 de vías rehabilitadas	\$ 0,00	\$ 160.000.000,00
221503010304	345	26.000 m2 de vías rehabilitadas	\$ 0,00	\$ 8.300.000,00
221901010801	874	1 Alianza creada para la promoción y fomento del emprendimiento	\$ 0,00	\$ 15.000.000,00
221901021301	875	4 acciones realizadas para promocionar el municipio como destino Turístico a nivel nacional e internacional	\$ 0,00	\$ 40.000.000,00
			\$ 2.468.800.325,00	\$ 2.468.800.325,00

**ARTICULO SEGUNDO:** El presente Decreto modifica el Decreto N° 077 del 31 de diciembre de 2019 por medio del cual la liquidación del Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del municipio de El Cerrito para la vigencia fiscal del año 2020, y deroga todas normas que le sean contrarias

**ARTICULO TERCERO:** El Presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación

(...)"

Las anteriores medidas fueron adoptadas con sustento, entre otras, bajo las siguientes consideraciones:

"(...)

1. Que el Concejo Municipal aprobó el presupuesto General del Municipio de El Cerrito, para la vigencia fiscal del año 2.020 mediante Acuerdo 014 de noviembre 30 de 2019.
2. Que mediante Decreto de liquidación N° 077 del 31 de diciembre de 2019 el Alcalde municipal hace la liquidación del Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del municipio de El Cerrito para la vigencia fiscal del año 2020
3. Que según el art. 91 literal A numerales 1 y 2 y literal D numerales 1 y 16 de la ley 136 de 1994, es función de la alcaldesa, dirigir la acción Administrativa, a fin de garantizar eficacia en la gestión.

4. Que el Gobierno Nacional a través del Decreto No.417 de 2020, por consideraciones de Salud pública, de efectos económicos y de la emergencia sanitaria internacional se decreta en el todo el territorio Colombiano el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica para poder expedir los decretos legislativos que ayuden a conjurar la crisis generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19.
5. 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.
6. Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.
7. 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.
8. 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.
9. Que el Gobierno nacional a través del Decreto No.461 de 2020 Autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.
10. Complementariamente el citado decreto faculta a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

11. Que el Gobierno nacional a través del decreto No.512 de 2020 Faculta los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia.
12. Que existiendo concepto favorable por parte del consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de El Cerrito, recomendó la declaratoria de situación de calamidad pública en busca de fortalecer y de garantizar la prestación de servicio esencial de salud en el Municipio de El Cerrito procurando minimizar los efectos de la pandemia declarada por la OMS relacionada con el coronavirus COVID-19, según el acta de reunión efectuada el 17 de marzo de 2020 por la declaratoria de situación de calamidad pública y a través del decreto 052 del 20 de marzo de 2020 decreta una situación de calamidad pública en el municipio de el Cerrito Valle.
13. que el Gobierno municipal a través del decreto 053 del 22 de marzo de 2020 declara la urgencia manifiesta en El Municipio de El Cerrito, Valle del Cauca, con el propósito de adoptar las acciones contractuales administrativas y Financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar y contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19, de modo que las dependencias de la administración central puedan tomar medidas y acciones que consideren necesarias.
14. Que se hace necesario realizar movimientos presupuestales (traslados) que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad Pública declarada por la Alcaldesa Municipal, mediante decreto 052 del 20 de marzo de 2020 y de Urgencia Manifiesta declarada mediante decreto 053 de marzo 22 de 2020.
- ...
17. Que, según certificación expedida por la Secretaría de Hacienda, las cuantías de apropiación que se van a contracreditar están libres de afectación.
18. Que el CONFIS municipal, expidió acta , del día 20 de marzo de 2020 , en la cual indica que en sesión N° 01 , del día 20 de marzo , se revisó la conveniencia y oportunidad de realizar las modificaciones internas del presupuesto vigencia 2020, con el fin de garantizar los recursos para atender los compromisos contractuales que garanticen el Plan de Acción con el fin de controlar y contener la expansión del Coronavirus COVID- 19, en el municipio, entendiéndose que estas son las acciones mínimas que puede realizar la entidad teniendo en cuenta su situación financiera.

(...)"

**Trámite**

Una vez repartido el presente proceso, el Magistrado ponente a quien le fue asignado, mediante auto de fecha 12 de mayo de 2020, avocó su conocimiento, tras considerar que el Decreto objeto de revisión, ciertamente es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues claramente de su texto se desprende que desarrolla materias reguladas por los Decretos Legislativo Nos. 461 de 2020<sup>1</sup> y el 512 de 2020<sup>2</sup>, que son los que permiten a los mandatarios territoriales -Gobernadores y Alcaldes, reorientar las rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, y realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia generada por el COVID-19.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Una vez surtido el trámite respectivo de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA, la Procuradora 19 Judicial II para asuntos administrativos delegada ante esta Corporación, procedió a emitir concepto, en el que señaló, que el estudio del Decreto objeto de control, solo debe sopesarse en relación al 461 del 22 de marzo del año en curso, porque respecto al 512 del 2 de abril, no puede proceder ello, dado que éste no había sido expedido, cuando se profirió el decreto territorial.

Que, salvo por lo anteriormente referenciado, el acto administrativo objeto de estudio, cumple con los parámetros formales del control de legalidad.

En cuanto al cumplimiento de los parámetros materiales, precisó que:

“(…)

**Parámetro de conexidad material y de finalidad**

…

En el presente parámetro la conexidad se da por establecida como líneas arriba se detalló, y en cuanto a la finalidad se evidencia que lo perseguido por la autoridad territorial, es disponer los recursos necesarios para hacer frente a las adversidades que se puedan generar en cuestiones de salud por cuenta de la pandemia.

…

---

<sup>1</sup>“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

<sup>2</sup>“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

## **Parámetro de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad**

...

En general en el caso en estudio no se evidencia que las medidas adoptadas desconozcan alguna de las prohibiciones expresamente establecidas en la Constitución o la ley para el ejercicio de las facultades excepcionales, tampoco revisten vulneración alguna de Derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley estatutaria de los estados de excepción.

...

### **Parámetro de no contradicción específica**

Para la Corte Constitucional<sup>3</sup>, el juicio de no contradicción específica se orienta a desestimar una contradicción (i) entre el contenido de la norma analizada y el orden constitucional y de tratados internacionales sobre derechos humanos y (ii) que no desconozcan el paquete de medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para superar el Estado de excepción.

Especial mención requiere este parámetro, como quiera que desde la perspectiva de esta agencia del Ministerio Público, se prevé contradicción entre el decreto legislativo y las medidas proferidas del Ejecutivo territorial al desarrollarlo.

...

Que teniendo en cuenta las consideraciones antes expuestas, es relevante reiterar que Las facultades consagradas en el inciso tercero artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, **no pueden utilizarse para adicionar al presupuesto recursos provenientes de rentas de destinación específica otorgada por la Constitución Política, toda vez que estas rentas, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, quedaron excluidas de la facultad otorgada a los alcaldes y gobernadores para reorientarlas** y por ende, para adicionarlas al presupuesto o para efectuar modificaciones, traslados o demás operaciones presupuestales, en el evento en que estuvieran incorporadas en éste. Así, los gobernadores o alcaldes sólo pueden adicionar mediante Decreto al presupuesto de la vigencia fiscal del 2020 los recursos que tengan destinación específica determinada por ley o acto administrativo, orientados a atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, los demás recursos que se llegaren a presentar **y que correspondan a recursos de destinación específica señalada por la Constitución Política**, deben adicionarse al presupuesto actual mediante ordenanza o acuerdo, expedidas por las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipales.

...

Ahora bien, considerando que el decreto Municipal no discrimina en detalle la fuente de la cual derivan los rubros que específicamente sufrieron contra créditos, se hizo necesario consultar la página oficial del ente territorial, a través de la cual se conoció el acuerdo 014, mediante el cual el Concejo Municipal aprobó el presupuesto vigencia 2020 de El Cerrito, y de una lectura detallada del mismo se logró advertir que la inversión destinada al sector Educación se financia únicamente con recursos SGP, y que analizado el acto sometido a control inmediato de legalidad, la entidad territorial ejecutó los siguientes contra créditos y los recursos del SGP nominados así: "código 220117011204, rubro 809, resumido 5 Instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares, contra crédito \$ 65.000.000,00 y código 220117011204, rubro 809 resumido 5 Instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares, contra crédito \$ 5.000.000,00", de lo que puede concluirse que tal movimiento presupuestal, puede devenir ilegal como quiera que estos recursos son considerados de "destinación específica" entendiendo por tales los destinados a un fin determinado.

Lo anterior tiene sustento en que si bien, el Programa de Alimentación Escolar del Municipio emisor del acto sometido a CIL se financia desde distintas fuentes, para el caso en estudio solo se documenta tal inversión a través de los recursos del SGP,

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-466 de 2017. En el mismo sentido, Corte Constitucional. Sentencias C-225 de 2009 y C-723 de 2015.

por lo expuesto, este rubro es un recurso de asignación especial con destinación Constitucional específica, que el ente territorial solo puede desarrollar para tal fin, por tanto, no es posible cambiar su destinación.

Adicionalmente se tiene que al tenor del artículo 359 Constitucional, se enmarcan dentro de las rentas de destinación específica, las destinadas a inversión social, concepto este en el cual plenamente se encuentran inmersos los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del S.G.P. (Sistema General de Participaciones).

Habrà de entenderse bajo el concepto de "inversión social " el que trae a colación la sentencia C 590-92, bajo la consideración de que corresponden a *"todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población."*

De manera que a los recursos SGP se les asignó una carga impositiva, para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida, pero además constituyen a la vez recursos cuyo fin último se concreta en inversión social.

#### **Con relación a los recursos contracreditados del régimen subsidiado:**

Se advierte en el acto sometido a control inmediato de legalidad, que la entidad territorial ejecutó un contracrédito a recursos del SGP nominado **"482 Mantener 26211 personas afiliadas al régimen subsidiado"** por valor de \$ 150.000.000, que se acreditó al rubro 7021301 **"fortalecimiento de las instancias de participación comunitaria y participación social en salud"** y que tal movimiento presupuestal, puede devenir ilegal como quiera que estos recursos bien pueden considerarse "de destinación específica" entendiendo por estas las destinadas a un fin determinado, porque al tratarse de rubro de salud correspondiente para la atención del régimen subsidiado se incluyen dentro del servicio público de la Seguridad Social de que trata el artículo 48 de la CP.

...

Se hace necesario precisar que si bien el artículo 29 de la Ley 1438 *"Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"* determina que los entes territoriales administraran el Régimen Subsidiado, también define que es el Ministerio de la Protección Social la entidad que girará directamente, a nombre de las Entidades Territoriales, la Unidad de Pago por capacitación a las Entidades Promotoras de salud, lo cual ocurre con fines rigurosamente específicos, que en este caso corresponden a la atención del régimen subsidiado en Salud, y ello es así en tal medida que la UPC (Unidad de Pago por Capitación) puede ser girada por el Ministerio de la Protección Social bien sea a las entidades territoriales, o directamente a las instituciones prestadoras de salud, guardando íntima coherencia con la norma Constitucional en la específica destinación de estos recursos a las instituciones de seguridad social, para cubrir este servicio de carácter público.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Decreto sometido a control, reorientan rentas provenientes del SGP Salud Régimen subsidiado, se hace necesario precisar que el artículo 44 de la Ley 1438 *"Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"*, modificó el artículo 214 de la Ley 100 de 1993, señalando como fuente de financiación de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen subsidiado los recursos del Sistema General de Participaciones para salud.

Entonces tenemos que tal como arriba se expuso, los gobernadores y alcaldes en virtud de las facultades señaladas en el artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, NO pueden reorientar rentas de destinación específica constitucional, puesto que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, para

efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, se circunscriben única y exclusivamente a las rentas de destinación específica asignadas en la Ley, ordenanza o Acuerdo que sean reorientadas a financiar las acciones adoptadas por las entidades territoriales en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y no son extensivas a las rentas de destinación específica constitucional. Por lo anotado, es viable concluir que los contracréditos que se analizaron en este específico parámetro se encuentran viciados de ilegalidad.

Por lo anteriormente expuesto, este Despacho concluye que la norma Constitucional destina estos recursos a la salud, educación e inversión social, con el fin prioritario de cubrir estos servicios de carácter público, por lo tanto, dichas rentas no son susceptibles de reorientación presupuestal mediante decreto del orden territorial.

### **Con relación a las acreditaciones y la temporalidad de las mismas:**

Se tiene que el Decreto legislativo 461 de marzo del año en curso definió en el párrafo de su artículo 1º lo siguiente:

***“Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020”***

A su vez el artículo 3º, cuanto a la temporalidad de las medidas autorizadas, definió:

***“Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.”***

De lo transcrito es claro que la reorientación de recursos, únicamente es posible para combatir las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y que tales facultades son susceptibles de ser ejercidas en el interregno de duración de la emergencia sanitaria, por ello considera esta agencia del Ministerio Público que la nominación de los rubros beneficiarios de los recursos acreditados a saber, no respetan la temporalidad definida en el decreto legislativo:

*Rubro 903 Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS **durante el período de gobierno.***

*Rubro 926 Realizar 8 capacitaciones al personal de dirección de salud, veedores y asociaciones de usuarios **en el cuatrienio.***

*Rubro 566 Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles **en el cuatrienio.***

*Rubro 921 Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles **en el cuatrienio.***

*Rubro 922 Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles **en el cuatrienio.***

La anterior apreciación se fundamenta en que los recursos objeto de reorientación, además de destinarse a combatir las causas que generaron la emergencia, solo pueden ser invertidos pro tempore, esto es durante el término que dure la emergencia, de suerte que destinar la inversión de tales recursos durante el periodo de vulnera la temporalidad que el decreto legislativo 461 de gobierno” o “en el cuatrienio” 2020 estableció para tales fines, por tanto tales apartes se constituyen ilegales y en consecuencia es viable su declaración en tal sentido.

### **Parámetro de motivación suficiente.**

...

El acto administrativo local que desarrolla el decreto legislativo 461 de 22 de marzo no limita el ejercicio de Derechos fundamentales.

**Parámetro de necesidad.**

...

En el presente caso las medidas tomadas se constituyen necesarias para lograr los fines perseguidos para afrontar las situaciones que generaron la declaratoria de emergencia, de manera que la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo guardan plena coherencia e impiden la extensión de sus efectos.

**Parámetro de ausencia de incompatibilidad.**

...

Este parámetro aplica para el caso de los decretos legislativos, -expedidos como consecuencia y desarrollo de la declaratoria de emergencia- que suspendan leyes, en el sentido que es menester expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

**Parámetro de proporcionalidad.**

...

En este parámetro las medidas adoptadas por el decreto local guardan proporcionalidad con el fin que busca lograr, esto es disponer de los recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, lo cual se concreta mediante la reorientación del destino las rentas que por ley, o acuerdo tienen destinación específica, de forma que puedan disponer eficientemente de recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

**Parámetro de no discriminación.**

...

En el desarrollo del decreto local no se configuran medidas que se constituyan como discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, (artículo 14 de la Ley 137 de 1994) de modo que el derecho a la igualdad mantiene su vigencia durante el estado de excepción.

**PETICIÓN EN SENTIDO ESTRICTO**

De manera respetuosa se solicita **declarar la ilegalidad parcial** del Decreto 057 de 25 de marzo del 2020, en cuanto refiere a los contracréditos que afectaron los rubros correspondientes a los códigos 482 y 809 SGP (Sistema General de Participaciones), en similar sentido se considera procedente nulificar las expresiones “en el periodo de gobierno” y “en el cuatrenio”, conforme a lo expuesto en la presente intervención. (...).

**CONSIDERACIONES**

**I. COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1° del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y

como desarrollo de los Decretos Legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Por lo anterior, es competente la Sala Plena de este Tribunal para dictar el fallo.

## **II. DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA**

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

Dentro de dicha declaratoria de emergencia, el presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto, los Decretos Legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el Decreto que declara el estado de emergencia, así como los Decretos Legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

En Sentencia C-252/10 la citada Corporación explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

Que de esta manera los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución así: (i) el objeto de control comprende: el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque que se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto (arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales).

### **III. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LA LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTICULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994**

Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superior, esto es, los relacionados con los estados de excepción.

Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución y por mandato de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20-, el control inmediato de legalidad recae: i) sobre medidas de carácter general; ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno; iv) durante los estados de excepción; v) se atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiere la norma –si se tratare de autoridades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; vi) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, es decir no se requiere demanda, sino que es automático u oficioso (art. 136 CPACA).

En los anteriores términos, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136<sup>4</sup> del

---

<sup>4</sup> "**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

CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción.

De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló que los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de dicha Comportaron ha caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994 son:

- (i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;
- (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “*deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico*” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la

---

*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.”*

competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”;

- (iii) Su autonomía, consistente en que resulta “*posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;
  
- (iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—. En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “*inmediato*”, porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos. iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o

por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal;

- (v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- (vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- (vii) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020, dictada dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez, reitera sobre las características del control inmediato de legalidad de que trata la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es *“Participativo”*, toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

#### **IV. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA y DE FONDO DEL ACTO EN REVISION**

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 057 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de El Cerrito, en desarrollo del Decreto Legislativo No. 461 de marzo 22 de 2020, dictado bajo el estado de emergencia social, prevista en el artículo 215 de la Constitución Política. Se trata, pues, de un Decreto de carácter general que reglamenta un Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la Republica durante el Estado de Emergencia declarado con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la

Pandemia COV/D-19; y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad, tal como se expuso en el correspondiente auto admisorio en el que se determinó la procedencia de su control.

En virtud de lo anterior, procederá entonces este Tribunal a verificar los requisitos de forma y los materiales del Decreto objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

Cabe mencionar, y como bien lo precisó la Agente del Ministerio Público, el estudio de circunscribirá al citado decreto, pues respecto al No. 512 del 2 de abril de 2020, que se cita en el acto administrativo objeto a control, no se puede realizar exposición alguna, ya que aquel no había sido proferido, por ser posterior al de la referencia.

#### **- Examen formal del acto objeto de revisión**

El Consejo de Estado, entre otros pronunciamientos, en sentencia de fecha cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), con ponencia del Consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, señaló que debe verificarse sobre el decreto examinado la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.

El Decreto objeto de estudio, se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado- "Decreto 057 del 25 de marzo de 2020"-; con la indicación de las facultades que permitieron su expedición.

Lo anterior permite concluir que, el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma a los que aluden los precedentes en cita.

- **Examen material y de contenido del acto objeto de control**

**Antecedentes**

1. El Presidente de la Republica en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, con el fin de conjurar las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**Criterios Materiales.**

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general. Estos juicios son los siguientes:

- **Juicio de conexidad material:** Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la

declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

- **Juicio de ausencia de arbitrariedad:** Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.
  
- **Juicio de intangibilidad:** Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son 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. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.
  
- **Juicio de no contradicción específica:** Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos,

aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comento que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente.

- **Juicio de finalidad:** Conforme a este juicio, se debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.
- **Juicio de motivación suficiente:** De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.
- **Juicio de necesidad:** Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto de índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, ha establecido la Corte, que se deben apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como *juicio de subsidiariedad*.

- **Juicio de incompatibilidad.** Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.
- **Juicio de proporcionalidad:** El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particulares. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.
- **Juicio de no discriminación.** Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Dichos criterios materiales han sido reiterados por la Alta Corte en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha mayo 24 de 2016, Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, con ponencia del Consejero GUILLERMO VARGAS AYALA, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterios de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo. Sobre el primero indicó que, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Y precisó que, hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de Proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus covid-19.

### **Caso Concreto**

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad del acto objeto de revisión, el cual, como ya se analizó atrás, es de contenido general, fue dictado en ejercicio de la función administrativa, y desarrolla las materias a las que se refiere el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

#### **- Juicio de conexidad material.**

El análisis material del acto administrativo objeto de revisión debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel reguló, es decir, el que constituye la fuente directa de su reglamentación, esto es, con el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020 proferido por el presidente de la Republica; y seguidamente con el ordenamiento jurídico.

Como se indicó en líneas precedentes y, tal como lo expuso la Agente del Ministerio Público, no se hará confrontación alguna con el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril del año en curso, pues si bien el acto administrativo objeto de control, lo cita, para la fecha de su expedición -25 de marzo-, el citado decreto legislativo, no había sido proferido.

- **Concordancia entre el decreto objeto de revisión (Decreto 057 del 25 de marzo de 2020), y el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020.**

Mediante el Decreto en cita, la Alcaldesa del Municipio de El Cerrito ordenó, entre otras, las siguientes actividades: realizar los traslados presupuestales necesarios internos del Presupuesto General de Gastos la Alcaldía, **de la vigencia fiscal 2020.**

De todo lo expuesto, se concluye que dicho acto administrativo fue proferido en virtud de: i) Los efectos negativos que se han ocasionado con motivo del COVID-19; ii) La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 de 2020; iii) La declaratoria de la urgencia manifiesta y de la situación de calamidad pública en el Municipio de El Cerrito, con ocasión del COVID-19 por parte de la Alcaldesa Municipal de El Cerrito, mediante los Decretos 053y 052 del 22 de marzo de 2020.

Por su parte, el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

De acuerdo con las consideraciones que fundan dicho Decreto Legislativo, se puede establecer lo siguiente: i) Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, 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; ii) Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus»*, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19; y iii) Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

De acuerdo entonces con las consideraciones que motivaron las medidas tomadas mediante el Decreto objeto de revisión, se puede advertir que tiene concordancia con las consideraciones que motivaron el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que lo contiene.

- **Concordancia material del decreto objeto de control con lo preceptuado en el marco legal pertinente.**

En el caso concreto se advierte que el Decreto objeto de control cumple los presupuestos formales establecidos y los parámetros jurisprudenciales antes citados de acuerdo con lo previsto en el Decreto Legislativo No. 461 de marzo 22 de 2020, dictado en desarrollo del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 marzo de 2020. En efecto, el Decreto en revisión, tiene relación directa con la velocidad de la propagación y la escala de trasmisión del brote de enfermedad por el coronavirus covid-19 catalogada como una pandemia de acuerdo con lo previsto por la Organización Mundial de la Salud – OMS, así como con las acciones de contención, de acuerdo con el Decreto Legislativo dictado durante dicho estado de excepción en materia de contratación.

Igualmente, la autoridad municipal ordenó hacer los traslados presupuestales internos que se requirieran dentro del presupuesto de la entidad territorial, para la detención, prevención, atención y respuesta contra el coronavirus (covid19) del Municipio de El Cerrito, en el que se estipuló sobre los recursos, fondos, fuentes y rubros por donde se financiarían cada una de las actividades planteadas para la prestación de servicios y adquisición de bienes y demás insumos y suministros indispensables para tal cometido.

Dicho lo anterior, considera la Sala que el Decreto en revisión se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico pues siguió los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, esto es, bajo el amparo del estado de excepción, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19; cumpliendo los requisitos exigidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Así pues se concluye que se ha demostrado una relación causal razonable y verificable entre las medidas generales adoptadas en el Decreto objeto de revisión y el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, pues existe total conexidad y plena correspondencia con la situación que dio origen al estado de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional y que a su vez, es el hecho que da lugar a la reorientación de las rentas y rubros tanto de libre destinación como de destinación específica incorporadas en el presupuesto municipal, precisamente para posibilitar la realización de actividades, contratación de servicios y la adquisición de bienes, insumos y elementos de bioseguridad o kits de protección de acuerdo con la implementación de protocolos, tales como la atención a la población vulnerable; adecuación de centros de salud, y demás acciones que se requieran para evitar el riesgo de contagio y la propagación del virus en el ente territorial.

- **Juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica.**

La Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" en su artículo 4° consagra los derechos intangibles en los estados de excepción, así:

*"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”.*

El Parágrafo 1 de dicha disposición señala que, los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Por su parte el artículo 7 ibidem señala que, en vigencia del Estado de Derecho, en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

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

A su vez el artículo 50 de dicha Ley Estatutaria señala que, de conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

También es importante destacar, que el artículo 15 de la referida Ley, contempla las prohibiciones en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, así:

- “a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;*
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;*
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento”.*

En virtud de las anteriores disposiciones, puede concluir la Sala Plena de esta Corporación que el Decreto objeto de control, en ninguna de sus partes restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Ciertamente, no se observa que las disposiciones allí contenidas limiten en modo alguno dichos derechos, pues por el contrario busca mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y de las personas en situación de vulnerabilidad, como el adulto mayor.

Además, las medidas de carácter general contenidas en el Decreto en revisión, no desconocen tampoco las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994.

Nótese que ninguna de ellas impone alguna clase de limitación a los derechos de los ciudadanos, ni interfiere con el modelo democrático o la vigencia de los principios fundamentales, ni de los derechos y libertades intangibles, contemplados en la Ley Estatutaria y en normas de derecho internacional de los derechos humanos como excluidos de toda limitación en los estados de excepción. Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

Pero amén de lo antes expuesto, sí se evidencia que Decreto territorial objeto de control, contradice el párrafo 2 del artículo 1, del Decreto Legislativo en el cual se fundamenta para realizar la reordenación del presupuesto anual de gastos aprobado para la vigencia fiscal **2020**. Veamos:

El Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, estableció en la parte pertinente que:

“(…)

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 señaladas 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.

(...)

Con fundamento en las anteriores consideraciones, decretó:

“(...)

#### DECRETA:

**Artículo 1. *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.*** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

**Parágrafo 1.** Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

**Parágrafo 2.** Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

(...).

En las anteriores condiciones es claro, que el Decreto en mención ante la inmediatez que las condiciones actuales que vive en mundo y sobre todo nuestro país, por la pandemia del COVID-19 –CORONAVIRUS-, para la consecución de los recursos públicos suficientes para atender de forma oportuna las necesidades que dicha emergencia sanitaria ha traído, dispuso la autorizaciones a las primeras autoridades territoriales, para que hicieran uso de aquellos recursos de destinación específica señalados en las leyes, para poder reordenar el destino de las mismas, con el fin de: *“llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020...”*.

Así las cosas, estableció que para tales efectos legales, no era necesario contar con la autorización de las asambleas departamentales o de los consejos municipales, según la entidad territorial, para realizar dicha reorganización, a fin de adicionar, modificar o realizar traslados presupuestales y acometer las demás operaciones presupuestales indispensables para hacer frente al estado de emergencia que se presente en su territorio.

Si bien mediante el decreto en mención, se facultó a los burgomaestres para efectuar tales reorganizaciones, también se señaló, que las mismas no eran extensibles a las rentas de destinación específica previstas por la Constitución Política y que las mismas eran temporales, esto es, hasta el término de duración de la emergencia sanitaria.

En ese sentido tenemos, respecto a las rentas de destinación específica consagradas en la Constitución Política, el artículo 359 precisa:

**“ARTICULO 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

En lo concerniente a las participaciones previstas en la Constitución a favor de los entes territoriales tenemos que el canon 356 *ibídem*<sup>5</sup>, prescribe entre otros aspectos, que: “Los

---

<sup>5</sup>“**ARTICULO 356.** <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) <Literal modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

<Incisos 2, 3, 4 y 5 adicionados por el Acto Legislativo 2 de 2007, declarados INEXEQUIBLES>

<Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

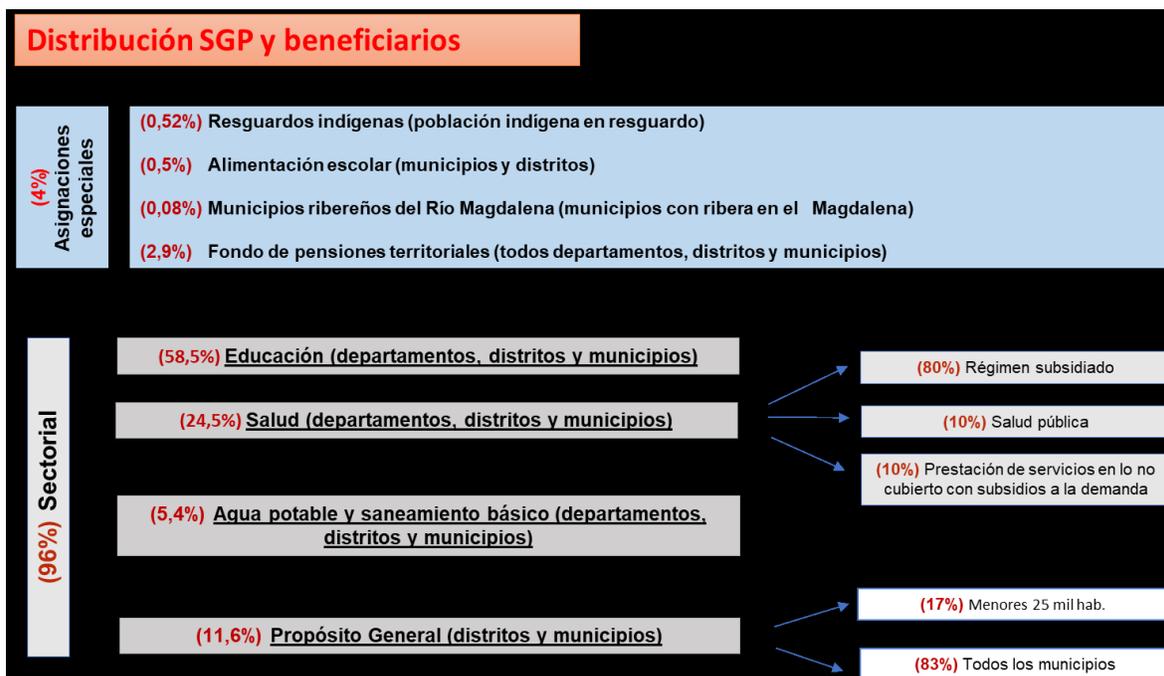
<Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre...; Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley...". De suerte que, al socaire de la normatividad analizada resulta claro, que los recursos destinados a educación, salud, saneamiento básico y agua potable y, aquellas definidas como de propósito general, son rentas de destinación específica de origen constitucional.

La distribución de las mismas, está dada por las asignaciones especiales y las sectoriales así:

“(...)



**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo”.

(...)”.<sup>6</sup>

Evidenciándose de lo anterior, que los recursos previstos para la alimentación escolar, están distribuidas dentro de las asignaciones especiales del Sistema General de Participación.

De igual forma se tiene, que la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*”, precisó en este tema que:

“(…)”

**ARTÍCULO 1o. NATURALEZA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

...

**ARTÍCULO 3o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general

...

**ARTÍCULO 15. DESTINACIÓN.** Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

- 15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- 15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- 15.3. Provisión de la canasta educativa.
- 15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

...

---

<sup>6</sup>Tomado de la página web.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Recomendaciones%20proyecciones\\_SGP.PDF](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Recomendaciones%20proyecciones_SGP.PDF). El documento tiene como fecha de publicación. 21 de junio de 2019.

**ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

...

**76.17. Restaurantes escolares**

Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2o., parágrafo 2o. de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar\* a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.

La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas.

Estos recursos se distribuirán conforme a fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

...

**ARTÍCULO 91. PROHIBICIÓN DE LA UNIDAD DE CAJA.** <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.

(...)"

Igualmente se tiene, que el Departamento Nacional de Planeación, en documento que tituló *"RECOMENDACIONES PARA LA PROYECCIÓN Y ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)"*<sup>7</sup>, precisó:

"(...)

La fuente más importante de recursos para un gran número de entidades territoriales (especialmente de 4ª 5ª y 6ª categoría) corresponde a aquellos que por mandato constitucional son transferidos del nivel central a los gobiernos subnacionales; estas transferencias se denominan Sistema General de Participaciones (SGP), y su importancia radica en la destinación de estos recursos, dado que con ellos se financian los servicios a cargo de las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos), en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, al igual que en otros sectores, denominados de propósito general. El SGP integra los recursos que el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), para la financiación de los servicios señalados anteriormente, según lo definido en las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007.

...

1.1. PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN Los recursos del SGP que se destinan a la asignación sectorial para educación corresponden al 58,5% del total de los recursos del sistema, una vez descontado el 4% para asignaciones especiales. Este componente

---

<sup>7</sup>Ib.

comprende la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básica y media. Las entidades que reciben recursos por este rubro son los municipios no certificados, los departamentos y los municipios certificados.

...

#### c. Destinación de los recursos del SGP para educación

Los recursos de la participación de educación del SGP se deben destinar a la financiación de la prestación del servicio educativo, en las siguientes actividades:

- Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- Construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- Provisión de la canasta educativa.
- Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

...

### 1.2. PARTICIPACIÓN PARA SALUD

La participación del SGP para salud corresponde al 24.5% del sistema, una vez descontado el 4% para asignaciones especiales. Financia los siguientes componentes de gasto: i) financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total (Régimen Subsidiado); ii) acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país; y iii) prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

Directrices generales para la ejecución de la participación del SGP para salud:

#### a. Subsidios a la demanda.

Las entidades territoriales deberán ejecutar los recursos asignados por este concepto, en la gestión del régimen subsidiado, con el propósito de consolidar y mantener su cobertura universal.

#### b. Acciones de salud pública.

Se destinan a la financiación de las acciones de salud pública. Las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y necesidades, condiciones y características de su territorio, deberán adaptar y adoptar los contenidos establecidos en el Plan Decenal de Salud Pública a través de los Planes Territoriales de Salud (PTS) en los términos legales previstos.

#### c. Prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta

La destinación de los recursos para la prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta se efectúa en tres subcomponentes: 1. Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet). 2. Subsidios a la oferta. 3. Prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

...

**1.5. PARTICIPACIÓN PARA ASIGNACIONES ESPECIALES** Las asignaciones especiales son el segundo componente del SGP y corresponden al 4% del total de los recursos del SGP. Estos se distribuyen entre municipios y distritos con ribera en el río Magdalena (0,08%), alimentación escolar 0,5%; resguardos indígenas legalmente constituidos (0,52%) y el Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales (2,9%). (Se resalta).

En cuanto a este componente –alimentación escolar-, tenemos que:

La Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, consagra en lo que interesa al presente estudio de control de legalidad lo que pasa a referenciarse:

“(…)

**TITULO IV.  
ASIGNACIONES ESPECIALES.  
CAPITULO I.  
ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA ALIMENTACIÓN ESCOLAR.**

**ARTÍCULO 16. EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR SE FINANCIARÁ CON RECURSOS DE DIFERENTES FUENTES.** <Ver Notas del Editor> Para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa. Adicionalmente, considerarán los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar articulará las acciones que desarrollen los diferentes agentes para la ejecución de este programa.

**PARÁGRAFO.** Con el fin de alcanzar las coberturas universales básicas en el programa de alimentación escolar, en los términos del artículo 19 de la presente ley las entidades territoriales deberán garantizar la continuidad de la cobertura alcanzada en la vigencia fiscal de 2007 financiada con recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones.

El Gobierno Nacional reglamentará a partir de la vigencia fiscal del año 2009, la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a los programas de alimentación escolar, priorizando para la ampliación de la cobertura el logro de coberturas universales en los municipios con mayor índice de pobreza, medida con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.

El ICBF implementará a partir del año de 2009 un sistema de seguimiento y monitoreo a los recursos destinados a alimentación escolar en los establecimientos educativos oficiales en el país, que contemple las diferentes fuentes, con el fin de monitorear las coberturas alcanzadas y la eficiencia en el uso de los recursos de programa. Los entes territoriales y demás agentes deberán reportar la información que para el efecto se defina en los plazos y formatos que establezcan según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO 17. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN.** Los recursos para alimentación escolar serán distribuidos entre los distritos y municipios, con base en los siguientes criterios:

1. El 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.

2. El 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro. Para el efecto el Ministerio de Educación Nacional adoptará los mecanismos para obtener y certificar la información correspondiente.

**PARÁGRAFO 1o.** La expansión por dispersión se realizará solamente para las entidades territoriales beneficiarias que estén por encima de la dispersión nacional. Para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se tomará un promedio de la dispersión de los municipios más dispersos del país. El Conpes Social definirá la metodología respectiva.

**PARÁGRAFO 2o.** Para los años 2008 y 2009 la eficiencia se entenderá como el incentivo a la entidad territorial que conserve o aumente de una vigencia a otra la inversión en alimentación escolar con todas las fuentes de inversión, excepto la asignación especial del SGP con destino a alimentación escolar, y se distribuirá con base en el indicador de equidad definido en el presente artículo.

**ARTÍCULO 18. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS.** <Ver Notas del Editor> Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar serán destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar\*:

- a) Compra de alimentos;
  - b) Contratación de personal para la preparación de alimentos;
  - c) Transporte de alimentos;
  - d) Menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación;
  - e) Aseo y combustible para la preparación de los alimentos;
  - f) Contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.
- Cuando la prestación del servicio de alimentación escolar sea realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para Alimentación Escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos en los literales b), c), d) y e) del presente artículo.  
(...)"

De igual forma en la Resolución No. 16432 del 2 de octubre de 2015 "Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)", se estableció:

"(...)

**ARTÍCULO 1o. LINEAMIENTOS TÉCNICOS – ADMINISTRATIVOS, ESTÁNDARES Y CONDICIONES MÍNIMAS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE).** Definir los siguientes Lineamientos Técnicos – Administrativos, estándares y condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, los operadores y todos los actores de este programa:

**1. OBJETIVO GENERAL Y POBLACIÓN OBJETO**

**1.1. Objetivo General del PAE:** El objetivo General del Programa de Alimentación Escolar (PAE) es contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario.

**1.2. Población Objetivo y Periodo de Atención del PAE:** Son población objetivo del programa los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados, registrados en el Sistema de Matrícula (Simat) como estudiantes oficiales, quienes serán atendidos por la Entidad Territorial Certificada (ETC) durante el calendario escolar definido por cada una de ellas, este último es el periodo de atención.

## 2. FINANCIACIÓN DEL PAE

**2.1. Fuentes de Financiación del PAE:** El Programa de Alimentación Escolar será cofinanciado con las siguientes fuentes de financiación:

- a. Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP);
- b) Regalías;
- c) Recursos propios;
- d) Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación;
- e) Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación.  
(...)

Respecto al componente del servicio de salud, además de lo referenciado conviene recordar que la Ley 715 de 2001, reguló entre otros aspectos, los siguientes:

“(...)

**ARTÍCULO 44. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS.** Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

...

### **44.2. De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud**

44.2.1. <Ver Notas del Editor> Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.

44.2.3. <Numeral derogado por el artículo 145 de la Ley 1438 de 2011>

...

**ARTÍCULO 47. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** <Artículo modificado por el artículo 233 de la Ley 1955 de 2019. Entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2020. **Consultar en Legislación Anterior el texto vigente hasta esta fecha.** El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Sistema General en Participaciones en Salud se destinarán y distribuirán en los siguientes componentes:

1. El 87% para el componente de aseguramiento en salud de los afiliados al Régimen Subsidiado.

2. El 10% para el componente de salud pública y el 3% para el subsidio a la oferta.

**PARÁGRAFO 1o.** La información utilizada para determinar la asignación de los recursos será suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); el Ministerio de Salud y Protección Social; el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), conforme a la que generen en ejercicio de sus competencias y acorde con la reglamentación que se expida para el efecto.

**PARÁGRAFO 2o.** Los recursos destinados a salud pública que no se comprometan al cierre de cada vigencia fiscal, se utilizarán para cofinanciar los programas de interés en salud pública de que trata el numeral 13 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, o las normas que las sustituyan, modifiquen o adicionen.

...

**ARTÍCULO 57. FONDOS DE SALUD.** Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación.

Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.

A los fondos departamentales, distritales o municipales de salud deberán girarse todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan esta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud, y en general los destinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial.

**PARÁGRAFO 1o.** Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos del Fondo de Salud, la Contraloría General de la República deberá exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> El control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud está a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud ~~y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud~~, con voz pero sin voto. El Gobierno reglamentará la materia.

**PARÁGRAFO 2o.** Sólo se podrán realizar giros del Sistema General de Participaciones a los fondos de salud.  
(...)"

La Ley 1438 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones", estableció en lo pertinente que:

"(...)

**ARTÍCULO 44. RECURSOS PARA ASEGURAMIENTO.** El artículo 214 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 y por el artículo 34 de la Ley 1393 de 2010, quedará así:

"Artículo 214. "La Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado se financiará con los siguientes recursos:

#### 1. De las entidades territoriales

1. Los recursos del Sistema General de Participaciones para salud, se destinarán al Régimen Subsidiado partiendo como mínimo del sesenta y cinco por ciento (65%) de acuerdo con el plan de transformación concertado entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales hasta llegar al ochenta por ciento (80%) a más tardar en el año 2015. En todo caso el 10% del Sistema General de Participaciones para Salud se destinará a

financiar las acciones en salud pública. El porcentaje restante se destinará a financiar prioritariamente la prestación de servicios en aquellos lugares donde solo el Estado está en capacidad de prestar el servicio de salud en condiciones de eficiencia y/o subsidios a la demanda, de acuerdo con los planes financieros y de transformación de recursos que presenten las entidades territoriales, los cuales deberán ser avalados de manera conjunta por los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público.

2. Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por ETESA a las entidades territoriales, que no estén asignados por ley a pensiones, funcionamiento e investigación. Estos recursos se girarán directamente a la cuenta de la entidad territorial en el fondo de financiamiento del régimen subsidiado y se contabilizarán como esfuerzo propio territorial serán transferidas directamente por la Nación a través del mecanismo de giro directo establecido en la presente ley.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el primer inciso del artículo 60 de la Ley 715 de 2001, del monto total de las rentas cedidas destinadas a salud de los departamentos y el Distrito Capital, se destinarán por lo menos el 50% a la financiación del Régimen Subsidiado o el porcentaje que a la entrada en vigencia de la presente ley estén asignando, si este es mayor. Estos recursos se contabilizarán como esfuerzo propio territorial y no podrán disminuirse serán transferidas directamente por la Nación a través del mecanismo de giro directo establecido en la presente ley.

4. Los recursos de regalías serán transferidas directamente por la Nación a través del mecanismo de giro directo establecido en la presente ley.

5. Otros recursos propios de las entidades territoriales que hoy destinan o que puedan destinar en el futuro a la financiación del Régimen Subsidiado.

...

**ARTÍCULO 49. RECURSOS DESTINADOS PARA EL RÉGIMEN SUBSIDIADO POR DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS.** Los montos de recursos que las entidades territoriales venían aportando para financiar la salud en su territorio no podrán disminuir salvo que se acredite, ante el Ministerio de la Protección Social, que está debidamente asegurada el 100% de la población o por insuficiencia financiera.

El pago de la Unidad de Pago por Capitación subsidiada para toda la población de los niveles 1 y 2 del Sisbén y otra elegible no afiliada al Régimen Contributivo tendrá prioridad sobre cualquier otro gasto en salud. Asegurado el 100% de esta población, podrán destinarse los recursos con esa destinación para financiar cualquier otro concepto de salud.

**PARÁGRAFO.** A más tardar el primero de enero de 2012, el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) cancelará las obligaciones a su cargo causadas a la fecha de expedición de la presente ley y que cumpla con los requisitos definidos para estos efectos. (...)."

Conforme a todo lo expuesto, es pertinente concluir que:

De manera general en nuestro país y de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política, no existen rentas nacionales de destinación específica, salvo cuando se trate entre otras, de las participaciones previstas en la Carta Magna, en favor de las entidades territoriales.

En ese contexto se tiene, que dentro de dichas participaciones, o como bien se ha denominado Sistema General de Participaciones, existe la participación en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y las denominadas de propósito general.

Dentro del componente, por así decirlo de educación, se encuentra el de la canasta educativa, el cual, tiene una asignación especial.

En lo que compete a la asignación del ítem de asignación especial de dicho programa de alimentación escolar, se evidencia que los recursos que integran el mismo tienen como se dijo, una destinación especial, en lo que se refiere a actividades de compra, transporte de alimentos, contratación del personal para su elaboración, los elementos para la elaboración de los mismos, el material de aseo y lo necesario para su elaboración y la contratación con terceros para la provisión de dicho servicio.

En esas condiciones el dinero destinado a dichas actividades, deben ser destinados a las mismas y no a otra diferente a las consignadas, por ser de destinación especial. Para expresarlo con otras palabras, al ser recursos de asignación especial con destinación específica, del componente participativo de educación, solo pueden usarse en los objetos señalados y para los efectos del desarrollo del programa de alimentación escolar, no siendo posible cambiar su destinación.

Cabe recordar, que se le puede dar destinación diferente a los recursos que componen el citado programa, en el evento de que la financiación del mismo provenga de recursos propios de la entidad territorial, de recursos de libre inversión, de recursos de libre destinación de propósito general y, aquellos destinados a mejorarla calidad educativa, al no existir ninguna limitación para dicho proceder, pues se itera, únicamente **los recursos de asignación especial** del Sistema General de Participación para alimentación escolar, tienen destinación específica para el financiamiento de las actividades expresas y señaladas en la Ley.

Ahora, en lo que atañe al componente de salud, se evidencia que el mismo está previsto para atender lo correspondiente al Régimen Subsidiado, a salud pública y a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

En lo que corresponde al Régimen Subsidiado en Salud, se tiene que el mismo se creó para atender la demanda de salud de la población pobre y vulnerable.

El Sistema de Participación en Salud, en este tópico establece que, el aseguramiento para la población beneficiaria, se hará destinando un 87% de los recursos asignados a estos propósitos.

Que de manera alguna, los recursos previstos para la participación en salud y sobre todo, el destinado al régimen subsidiado, deben hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial.

Que los recursos para financiar el Régimen Subsidiado de Salud, proviene de: 1) El Sistema General de Participaciones para Salud; 2) Los del monopolio de juegos de suerte y azar y los transferidos pro ETESA; 3) Las regalías; 4) otros recursos propios de las entidades territoriales, destinados para tal fin.

Así las cosas, resulta claro, que el Sistema Subsidiado de Salud, cuenta con varias fuentes de financiación, entre ellas, las provenientes del Sistema General de Participaciones y, teniendo en cuenta que éstas son rentas de destinación específica de carácter constitucional, los recursos que componen la misma, no son posible reordenarlos, para atender otras contingencias de la entidad territorial.

En los anteriores términos y encontrando que como lo precisó la Agente del Ministerio Público, el Municipio de El Cerrito, a través de su primera autoridad administrativa, realizó varios traslados presupuestales, de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, lo cual no es posible reordenar, al ser recursos de destinación específica establecidos por la Constitución Política, como se dejó referenciado en líneas precedentes, se impone declarar la ilegalidad de dichos traslados presupuestales, conforme al criterio que seguidamente se expone:

Mediante el Decreto objeto se control, la autoridad territorial ordenó efectuar las siguientes modificaciones al presupuesto de la vigencia fiscal **2020**, así:

Código	Código Resumido	Rubro	Crédito	Contra crédito
220117011204	809	5 Instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares	\$ 0,00	\$ 65.000.000,00
220117011204	809	5 Instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares	\$ 0,00	\$ 5.000.000,00
...				
221204100201	482	Mantener 26211 personas afiliadas al régimen subsidiado	\$ 0,00	\$ 150.000.000,00

El Acuerdo No. 014 del 30 de noviembre de 2019 “Por medio del cual se presenta al Honorable Concejo Municipal el presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos del municipal de El Cerrito para la vigencia fiscal del año 2020”, aprobó el presupuesto para dicho ente territorial, así:

“(…)

**ARTICULO 2º.** Fíjese el cómputo del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de El Cerrito Valle para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre del año 2020 en la suma de **CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS M/L (\$55.648.621.338)** el cual anexo.

1

...

<b>11162</b>	<b>TRANSFERENCIAS PARA INVERSION</b>	<b>29.669.228.724,00</b>
111620103	S.G.P. Educacion de Calidad	699.871.927,00
111620202	SGP Regimen subsid.Contin (sin situac.fondos)	9.488.485.186,00
111620402	SGP Salud Publica	562.700.742,00
111620509	Coljuegos sin situacion de fondos	2.575.433.233,00
111620615	Fondo especial Rentas cedidas Sin situacion de fondos	336.330.254,00
111620707	S.G.P. Alimentacion Escolar	131.465.182,00
111620813	S.G.P. Agua Potable y Saneamiento Basico	1.866.026.343,00
111620941	Fosyga sin situacion de fondos	10.897.449.999,00
111621009	Etesa	134.120.405,00
111621120	Regalias y compensaciones (gasoducto,grava,arena etc)	157.167.102,00
111621202	Aportes patronales Con y sin situacion de fondos	426.982.241,00
111621313	SGP Deporte	147.515.984,00
111621413	SGP Cultura	110.636.993,00
111621533	SGP Libre Inversion	1.337.330.416,00
111621635	SGP Libre Inversion regimen subsidiado	47.250.000,00
111621745	S.G.P. 4% primera infancia	1,00
111621818	Otras transferencias de nivel nacional	1,00
111621920	Regalias por produccion energia electrica (PCH)	147.183.347,00
111622142	SGP EDUCACION SIN SITUACION DE FONDOS	603.279.364,00
111622252	Devol.recur.- Fondo Nal. de regalias (Fonpet)	1,00
111622353	Devolucion recursos Proposito General (Fonpet)	1,00
111622454	Devolucion Recursos ICN (Fonpet)	1,00
111622555	Devolucion Recursos ICN (Fonpet) s.s.f.	1,00

3

Se evidencia de lo anterior, que:

Los rubros para el suministro anual de desayunos escolares y de permanencia de personas afiliadas al régimen subsidiados, hacen parte de los dineros destinados para atender el componente de participación en educación y salud, los cuales, al tener destinación específica de carácter constitucional, no era posible su reordenación.

Es claro que los contra-créditos se efectuaron de rubros provenientes del Sistema General de Participaciones, de alimentación escolar y del régimen subsidiado, lo cual no es procedente, acorde con lo antes explicado.

Por manera que, se declarará la ilegalidad parcial del Decreto objeto de estudio, en cuanto reordenó del presupuesto general de la entidad, unas rentas cuya destinación específica fue establecida por la Constitución Política, esto es, del Sistema de Participación destinado para atender el componente educativo – canasta educativa y el de salud.

Así mismo se tiene, que el Decreto Legislativo estableció que:

“(…)

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

(…)”.

En ese sentido, si bien el mentado decreto legislativo facultó a los burgomaestres para efectuar tales reorganizaciones presupuestales, las mismas no eran extensibles a las rentas de destinación específica previstas por la Constitución Política como ya se referenció, pues aquellas son temporales, esto es, hasta el término de duración de la emergencia sanitaria, y específicamente en este caso, la facultad de modificar el presupuesto de la entidad, solo es durante la presente vigencia fiscal.

En el Decreto bajo estudio, detecta esta Sala Plena, se sobrepasó la temporalidad fijada en el Decreto Legislativo, ya que excedió ese límite temporal, al establecer en algunos rubros, que los mismos, se gestarán durante el periodo de gobierno, el cual, como se sabe, es de cuatro (4) años.

En esas circunstancias, en los rubros que establecieron una vigencia durante el periodo de gobierno, se dispondrá, que el mismo se entienda, únicamente durante el término de la presente vigencia fiscal.

Así las cosas, en los siguientes rubros, establecidos su vigencia, durante el cuatrienio, se entenderá que solo es durante la presente vigencia fiscal.

“(…)”

221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 10.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 100.000.000,00	\$ 0,00

221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 150.000.000,00	\$ 0,00
221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00

221204020304	903	Beneficiar a 6.000 personas beneficiadas con actividades de Atención Primaria en Salud - APS durante el periodo de gobierno	\$ 20.000.000,00	\$ 0,00
221204030202	310	Beneficiar a 3.000 personas con acciones de promoción de sana convivencia y buena salud mental durante el periodo de gobierno	\$ 0,00	\$ 22.254.261,00
221204040101	926	Realizar 8 capacitaciones al personal de dirección de salud, veedores y asociaciones de usuarios en el cuatrienio	\$ 50.000.000,00	\$ 0,00
221204040101	926	Realizar 8 capacitaciones al personal de dirección de salud, veedores y asociaciones de usuarios en el cuatrienio	\$ 400.000,00	\$ 0,00

221204060201	566	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 489.997,00	\$ 0,00
221204060201	566	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 16.257.215,00	\$ 0,00
221204060201	566	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 20.000.000,00	\$ 0,00

221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 5.000.000,00	\$ 0,00
221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 50.672.100,00	\$ 0,00
221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 10.000.000,00	\$ 0,00
221204060214	921	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 30.000.000,00	\$ 0,00
221204060233	922	Realizar 4 acciones que promuevan la vida sana, libre de enfermedades transmisibles en el cuatrienio	\$ 100.000.000,00	\$ 0,00

(...)"

**- Juicio de finalidad**

La Sala encuentra además, que el objetivo común de las medidas contenidas en el Decreto objeto de control, están relacionadas con el hecho comprobado que dio lugar a que el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, autorizara a las autoridades territoriales para realizar las aludidas operaciones presupuestales, con el propósito de garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, lo que permite acreditar el cumplimiento del juicio de finalidad.

**- Juicios de motivación suficiente, de necesidad y de incompatibilidad**

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contienen el Decreto objeto de control, se puede advertir que se impone un régimen de contratación excepcional debido a la declaratoria de urgencia manifiesta, generada por la pandemia del covid-19 en el ente territorial, de conformidad con el estado de emergencia decretado por el Presidente de la República. Así mismo se establece del contenido de dicho acto que, aunque se impone la

posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, no se convierte en la regla general o en la sustitución indefinida de los procedimientos de selección o concursos públicos que rigen los contratos estatales.

Del mismo modo, en dicho decreto se precisa que tales actividades y recursos están destinados a la prestación de los servicios y adquisición de bienes, elementos e insumos para mitigar la emergencia sanitaria dentro de la jurisdicción municipal, todo ello con miras a conjurar la situación derivadas de la emergencia sanitaria y de salud que representa la Pandemia del Coronavirus COVID-19, de manera que se garanticen el goce efectivo y oportuno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como, los de la salud y la vida, la alimentación, bajo la sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, dentro del marco de la dignidad humana, el reconocimiento de las realidades socioeconómicas de las personas y la capacidad financiera del Estado.

- **Juicio de proporcionalidad**

En el caso concreto no se evidencia que las medidas adoptadas en el Decreto objeto de control resulten desproporcionadas o excesivamente gravosas, pues tienen un componente exclusivamente de urgencia, motivado por la velocidad de la propagación y la escala de transmisión del coronavirus –COVID-19-, catalogado como pandemia. Por ende, se cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, pues no existen en el ordenamiento jurídico, otros mecanismos para contratar de manera inmediata los servicios y bienes con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

- **Juicio de no discriminación**

Se verifica que el Decreto objeto de revisión no contiene medida alguna que imponga una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Encontrándose que el acto administrativo en revisión, reúne los requisitos materiales y formales exigidos por la ley y la jurisprudencia, se declarará su conformidad con el ordenamiento jurídico superior, salvo el acápite relativo a la reordenación de las rentas, de destinación específica de origen constitucional, correspondientes al programa de

alimentación escolar y de financiación del régimen subsidiado en salud, así como las modificaciones, que sobrepasan la presente vigencia fiscal, como arriba se señaló.

En consecuencia, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

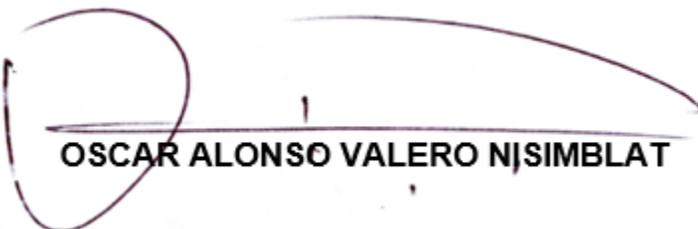
**F A L L A:**

**ARTICULO PRIMERO:DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto 057 del 25 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se hace un traslado en el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020”*, expedido por el Municipio de El Cerrito, salvo el acápite relativo a la reordenación de las rentas, en los rubros de “5 instituciones Educativas con suministro anual de desayunos escolares”; “Mantener 26.211 personas afiliadas al régimen subsidiado”; y aquellos rubros, que sobrepasan el término de la presente vigencia fiscal, acorde con lo explicado en la parte motiva de esta providencia.

**ARTICULO SEGUNDO:**En firme esta sentencia, **REMÍTASE** copia de la misma ala señora Alcaldesadel Municipio de El Cerrito.

**Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase**

  
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

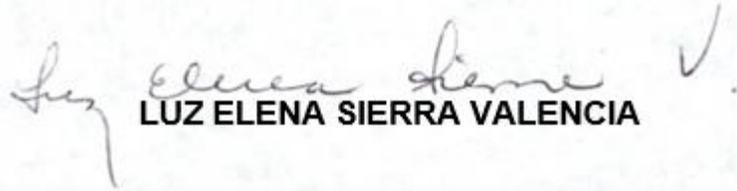
  
**OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT**



**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**



**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**



**ZORANNY CASTILLO OTÁLORA**  
Magistrada



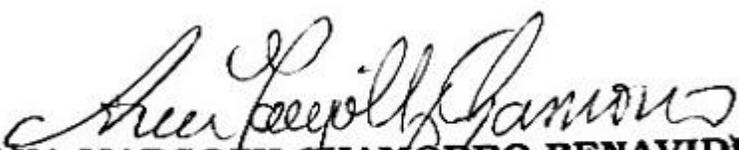
**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
**MAGISTRADO**  
Aclara Voto



**OMAR EDGAR BORJA SOTO**



**JHON ERIC CHAVES BRAVO**  
Salva Voto



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**  
Salva Voto

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

**SALA PLENA**

PROCESO No.	<b>76001-23-33-000-2020-00575-00</b>
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	Decreto 057 del 25 de marzo de 2020 Municipio de El Cerrito

**SALVAMENTO DE VOTO**

Con el respeto que me caracteriza me permito salvar mi voto respecto de la decisión tomada por el tribunal con relación a declarar ajustado parcialmente a la legalidad el Decreto 057 del 25 de marzo de 2020, mediante el cual se acreditan y contracreditan recursos del presupuesto para la vigencia fiscal 2020, con fundamento en lo siguiente:

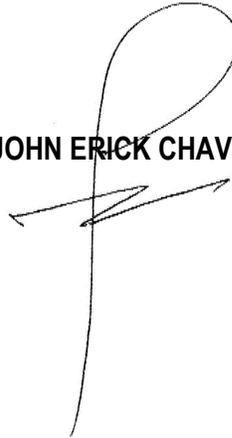
En el decreto objeto de revisión se acreditan y contracreditan diversos recursos, señalando como ejercicio de reorientación de rentas de destinación específica para la vigencia fiscal del 2020, que en el fallo de forma inadecuada denomina internos, contracreditando recursos de diferentes programas y subprogramas, empero, el Tribunal en la sentencia emitida si bien llega a la conclusión de que el Decreto está ajustado parcialmente al Decreto 461 de 2020, en mi consideración la decisión no presenta los argumentos para ello, por cuanto no se analizan en concreto la fuente de las diferentes rentas contracreditadas.

Por otra parte, no se acredita el hecho o no de que se haya afectado o no rentas de tal naturaleza de origen constitucional y finalmente la decisión tampoco da cuenta si la reorientación vulnera o no la prohibición para modificar la ley o los Acuerdos de creación o modificación de tales rentas y que solo

puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, como se sostuvo en la Sentencia de la Corte Constitucional C- 169, jun. 10/20.

Por ello, considero que de los argumentos de análisis expuestos en la sentencia no se deprecia la conclusión a la que llegó el tribunal.

**JOHN ERICK CHAVES BRAVO**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top, a horizontal stroke, and a vertical line extending downwards.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
DESPACHO 11

Santiago de Cali, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

Señores Magistrados  
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE  
La ciudad.

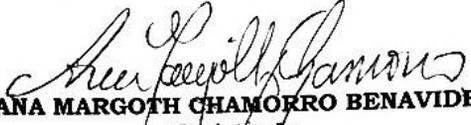
**PROCESO:** 76001-23-33-000-2020-00575-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETO 57 DE 25 DE MARZO DE 2020  
**ENTIDAD:** MUNICIPIO DE EL CERRITO (VALLE)

**SALVAMENTO DE VOTO**

Con todo respeto para la decisión mayoritaria, presento salvamento de voto, toda vez que estimo que los recursos que el alcalde municipal reorientó de los rubros para suministros que benefician a estudiantes de las instituciones educativas municipales, desayunos escolares, atención psicológica y jurídica a instituciones educativas, mejoramiento de viviendas de la población pobre y vulnerable, acciones para el fomento del uso del agua, acciones en favor de madres gestantes, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, ayudas a personas en discapacidad, eran de destinación específica constitucional en educación, salud, saneamiento básico e inversión social, por tanto, existía expresa prohibición para el efecto.

De igual modo, considero que la destinación de los recursos por cuatrienio viola ostensiblemente el plazo de autorización que otorgó el decreto legislativo 461 para enfrentar la pandemia y la consecuencia jurídica es que sea sustraído definitivamente del ordenamiento jurídico.

Atentamente,

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

### ACLARACIÓN DE VOTO

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETO 057 DEL 25 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE CERRITO</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>2020-575</b>

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala aclaro voto, pues en mi sentir, para garantizar el equilibrio del presupuesto modificado con el acto bajo examen, se debió pronunciarse sobre el ajuste de los rubros al cual se adicionaron los recursos por valor de \$70.000.000, provenientes del concepto "5 instituciones educativas con suministro anual de desayunos escolares" y \$150.000.000, provenientes del concepto "mantener 26211 personas afiliadas al régimen subsidiado".

Atentamente,

**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

Magistrado