



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

-SALA DE DECISIÓN 001-

SENTENCIA No. 119

Popayán, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020).

|                    |  |
|--------------------|--|
| Magistrado ponente | Carlos Leonel Buitrago Chávez                  |
| Radicación         | 19001-23-33-001-2020-00295-00.                 |
| Medio de control   | Control inmediato de legalidad                 |
| Acto controlado    | Decreto 20201000001755 del 7 de abril de 2020. |
| Entidad emisora    | Municipio de Popayán - Cauca                   |

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 20201000001755 del 07 de abril de 2020, *“Por el cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán de la vigencia 2020, con la incorporación de recursos del balance para atender la calamidad pública - PAE fase 2”*, expedido por el municipio de Popayán - Cauca.

#### I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”*, entre los fines más destacados.

#### 2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Posteriormente, el municipio en comento expidió el decreto mencionado, cuyas partes resolutive y considerativa se transcriben en su literalidad:

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** Adicionar en el Presupuesto de ingresos de la vigencia 2020, los siguientes rubros:

|                          |   |               |
|--------------------------|---|---------------|
| 1                        | INGRESOS GENERALES                        | 1.653.830.000 |
| 13                       | INGRESOS DEL MUNICIPIO                    | 1.653.830.000 |
| 132                      | RECURSOS DE CAPITAL                       | 1.653.830.000 |
| 1329                     | RECURSOS DEL BALANCE                      | 1.653.830.000 |
| 122902                   | EB-INVERSIÓN DIRECTA                      | 1.653.830.000 |
| 0101.51.1204.64.13290213 | RB-ID-ST-EF 16-55-Sobretasa a la Gasolina | 1.653.830.000 |

**ARTICULO SEGUNDO.-** Adicionar en el Presupuesto de Gastos de la vigencia 2020, las siguientes apropiaciones:

|                           |  |               |
|---------------------------|--|---------------|
| 2                         | PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020  | 1.653.830.000 |
| 23                        | PRESUPUESTO DE GASTOS ALCALDÍA DE POPAYÁN.   | 1.653.830.000 |
| 232                       | INVERSIÓN DIRECTA  | 1.653.830.000 |
| 23220                     | FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - INVERSIÓN DIRECTA   | 1.653.830.000 |
| 0116.2.51.1204.64.2322010 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - GESTIÓN DEL RIESGO.    | 850.000.000   |
| 0116.2.51.1204.64.2322011 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - OFICINA DE SISTEMAS.   | 90.000.000    |
| 0116.2.51.1204.64.2322012 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - SEC GOBIERNO.          | 40.000.000    |
| 0116.2.51.1204.64.2322013 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - SEC DE TRANSITO.       | 100.300.000   |
| 0116.2.51.1204.64.2322014 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - SEC DEPORTE Y CULTURA. | 90.000.000    |
| 0116.2.51.1204.64.2322015 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - SEC DE PLANEACIÓN.     | 120.000.000   |
| 0116.2.51.1204.64.2322016 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - SEC GENERAL.           | 20.000.000    |
| 0116.2.51.1204.64.2322017 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - SEC DAFE.              | 172.650.000   |
| 0116.2.51.1204.64.2322018 | RB-ID-ST-EF 16-55-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18 de marzo de 2020) - SEC INFRAESTRUCTURA.   | 170.880.000   |
| 2                         | PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO  | 1.653.830.000 |

|   |                               |               |
|---|-------------------------------|---------------|
| 2 | PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS | 1.653.830.000 |
|---|-------------------------------|---------------|

*ARTÍCULO TERCERO.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”. (Sic)*

Como fundamento de su decisión indicó:

*“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.*

*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 COVID-19 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.*

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

*Que el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO se reunió EXTRAORDINARIAMENTE el martes diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) a fin de evaluar la situación, destacando la necesidad de declarar una calamidad pública por presentarse una situación natural que pone en vulnerabilidad a las personas que habitan en el municipio, y la cual tiene una alta potencialidad para generar daños a los bienes jurídicos individuales y colectivos, por lo cual el órgano colegiado emitió un concepto favorable, por votación unánime, para que el señor alcalde municipal de Popayán declare la situación de calamidad pública de conformidad con el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012.*

*Que mediante Decreto No. 20201000001565 del 18 de marzo de 2020 se declara la “Situación de Calamidad Pública” en el Municipio de Popayán y se dictan otras disposiciones, por el término de 6 meses, con el fin de realizar las acciones administrativas, técnicas, financieras y contractuales necesarias para superar la atención inmediata de la emergencia y evitar en la mayor medida posible los daños a la población y sus bienes jurídicos que pudiesen ocurrir.*

*Que el Gobierno nacional han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señalas 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 dado lo anterior el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público emito el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en el cual en su artículo 1° otorga las siguientes facultades a 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.*

*Que el Acuerdo Municipal 015 de 2006, por el cual se adopta el nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto para el Municipio de Popayán, en su artículo 84 establece, que las adiciones y traslados al Presupuesto General del Municipio destinados a atender gastos ocasionados por calamidades o desastres o urgencia evidente, serán efectuados por el Gobierno Municipal en los términos que este señale. La fuente de gasto público será la que fije el Decreto de Adiciones o de traslados respectivo.*

*Que el decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020 establece: “Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a 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 Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

*Que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, elaboró y aprobó el Plan de Acción Especifico en Comité realizado el 02 de abril de 2020 el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria de calamidad pública y sus modificaciones.*

*Que para dar cumplimiento al Plan de Acción Especifico, es necesario realizar las adiciones presupuestales pertinentes.*

*Que la Secretaria de Hacienda del Municipio de Popayán certifica que existen recursos disponibles para financiar las inversiones contenidas en el presente decreto.*

*Que las modificaciones que se proponen efectuar al presupuesto de la vigencia 2020, son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio de Popayán 2020-2029, dando cumplimiento a los Artículos 2, 5 y 6 de la Ley 819 de 2003, consecuentemente el Superávit primario se sostiene, dado que se afectan los ingresos y gastos en la misma proporción.” (Sic)*

## II. INTERVENCIONES

3. El municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto, ni tampoco informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente.

4. La Procuradora 40 Judicial II en Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, en resumen, solicitó que el decreto en estudio se declare ajustado a Derecho, pues, en el mismo se adicionaron los ingresos del municipio de Popayán para la vigencia 2020, con la incorporación de recursos de balance, al tiempo que se imputaron nuevos gastos para atender el plan de acción específico calamidad pública declarada en el municipio, actuación que se surtió de acuerdo a las facultades excepcionales conferidas por los decretos legislativos 461 del 22 de marzo y 512 del 2 de abril de 2020, en los que se autorizó gobernadores y alcaldes a modificar el presupuesto para atender la emergencia económica, social y ecológica decretada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

### III CONSIDERACIONES

#### 5. COMPETENCIA.

El Tribunal debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### 6. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta<sup>1</sup>

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

#### 7. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

---

<sup>1</sup> Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>2</sup>, de conmoción interior<sup>3</sup> y de emergencia<sup>4</sup>.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE, Estatutaria que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

#### 7.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º , 209, ss, 298 y 311 C.Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

*“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,*

---

<sup>2</sup> Artículo 212.

<sup>3</sup> Artículo 213.

<sup>4</sup> Artículo 215.

*tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

**“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

*14. 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 que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6 y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma o porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de la LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes<sup>5</sup>:

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505. Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*
- e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

*“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al 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.”<sup>6</sup>*

## 7.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivado, (ii) que estén suscrito por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.



Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado<sup>8</sup>, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

*“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”<sup>9</sup>*

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)<sup>10</sup> con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

---

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>10</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

El Consejo de Estado, por su parte, definió como características<sup>11</sup> del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Es de aclarar que, aunque, en principio, el control integral supone que el acto administrativo general, expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible<sup>12</sup> con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

---

<sup>11</sup> Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>12</sup> Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa<sup>13</sup>, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

## 8. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19 y tuvo por objeto efectuar varias modificaciones al presupuesto del municipio de Popayán aprobado para la vigencia fiscal 2020, a fin de ejecutar el plan de acción específico para la atención de la declaratoria de calamidad pública generada por la pandemia.

### 8.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El acto administrativo fue expedido y suscrito por la alcaldesa municipal encargada, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo de sus consideraciones, fue expedido durante la vigencia del estado de excepción y de su contenido se advierte que sus disposiciones propendieron a atender el objeto del Decreto 417 de 2020, que corresponde a “*limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...*”, en la medida que justificó las modificaciones presupuestales con la necesidad de atender la calamidad pública generada por la emergencia sanitaria y contener la pandemia. De modo que formalmente no puede hacersele reproche alguno.

### 8.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO ESTUDIADO CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

8.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer

---

<sup>13</sup> Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican que la materia sobre la cual tratan las medidas guarden relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y "*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"<sup>14</sup>, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

8.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la "*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*" y que el "*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*"; declaró, por 30 días calendario, el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", para "*limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...*", entre los fines más destacados.

8.2.1.2. Y en el decreto mencionado se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

8.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y la decisión adoptada, de acudir a la figura de la calamidad pública para poder adelantar todas las gestiones necesarias para contener la emergencia generada por el Covid-19 y aplicar medidas de aislamiento para la población.

8.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia<sup>15</sup>. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

<sup>14</sup> Sentencias C-723 de 2015.

<sup>15</sup> Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

8.2.2.1. Según lo dicho, el decreto bajo estudio se expidió con el fin de efectuar unas modificaciones al presupuesto del municipio de Popayán para la vigencia Fiscal del 2020, a efectos de ejecutar las acciones señaladas en el plan de acción específico para atender la calamidad pública en esta localidad, razón por la que se colige que, en principio, no establece una afectación directa de los derechos fundamentales de sus habitantes ni de los órganos de acusación o juzgamiento, por lo que supera el juicio de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad.

8.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan "*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*"<sup>16</sup> y que (ii) no desconozcan "*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE*".

8.2.3.1 En este punto, resulta necesario contextualizar la competencia que les asiste a los municipios en relación con la definición de su presupuesto, hallándose al respecto que el artículo 313.5 señala que corresponde a los concejos, entre otras funciones, la de "*Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos*", mientras que el alcalde debe asumir las tareas señaladas en el artículo 315, numerales 5 y 9:

*"5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio."*

(...)

*"9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto."*

Ahora, de acuerdo al artículo 345 de la Constitución, se encuentra que ese presupuesto deberá ser observado obligatoriamente por las autoridades administrativas para ejecutar los gastos a los que tengan lugar, al señalar:

*"ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."*

Tales normas, que se reproducen en similares términos en la Ley 136 de 1994, "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", específicamente en sus artículos 32.10 y 91.3, permiten entender entonces que, en materia presupuestal, le

---

<sup>16</sup> Sentencia C-225 de 2009

corresponde a los concejos el deber de determinar el estatuto de cada entidad y expedir el presupuesto de rentas y gastos anuales, mientras que a la figura del alcalde le asiste el de presentar el proyecto de acuerdo contentivo del presupuesto y someter sus operaciones de recaudo y gasto a las que se encuentran estrictamente señaladas en el presupuesto que previamente aprobó el concejo.

No obstante, en virtud del estado de excepción declarado actualmente, el Gobierno Nacional ha emitido una serie de autorizaciones temporales para que los gobernadores y alcaldes efectúen unas modificaciones al presupuesto de modo directo, esto es, sin previa aprobación de las asambleas o los concejos, según se trate, para que destinen recursos para la atención de las diferentes contingencias generadas por la pandemia.

Así, se encuentra que el Gobierno Nacional, inicialmente mediante Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020<sup>17</sup>, facultó a los gobernadores y alcaldes para que, mientras dure la emergencia sanitaria, puedan modificar directamente los presupuestos en el sentido de reorientar las rentas de destinación específica para atender la situación de emergencia sanitaria generada por el Covid-19, siempre y cuando dichas rentas fueran diferentes a las establecidas por la Constitución Política<sup>18</sup>, es decir, que se trate de aquellas establecidas en la ley, ordenanzas o acuerdos; lo cual quedó plasmado así:

*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 presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.*

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

---

<sup>17</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>18</sup> Las rentas de destinación específica de carácter constitucional son las señaladas en el artículo 359, que reza:

*“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.”*

*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.*

*Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

*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.*

*Artículo 4. Vigencia. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. (...)*

Al respecto, cabe resaltar que las rentas de destinación específica que se encuentran señaladas en la Constitución, son las del artículo 359, que reza:

*“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.”*

Y posteriormente, mediante Decreto 512 del 2 de abril de 2020, el Gobierno Nacional extendió la autorización para la modificación directa del presupuesto a gobernadores y alcaldes, para que, además de las rentas de destinación específica diferentes a las constitucionales, destinaran cualquier renta de la que dispusieran para la atención de la emergencia sanitaria del Covid-19, autorización que dejó plasmada así:

*Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a 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, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020.*

*Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los Gobernadores y Alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

Luego, a partir de las normas anteriores, se comprende que en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es factible que los gobernadores y alcaldes efectúen modificaciones al presupuesto directamente a efectos de que destinen las rentas de destinación específica diferentes a las establecidas en la Constitución Política, a partir de la expedición del Decreto 461 del 22 de

marzo, y de cualquier otra renta de la que dispongan, a partir de la expedición del Decreto 512 del 2 de abril de 2020.

8.2.3.2 En el presente asunto, se observa que la alcaldesa encargada del municipio de Popayán efectuó las modificaciones al presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del 2020, en el sentido de adicionar una renta por valor de \$1.653.830.000 de recursos de balance, a fin de distribuirlos, en la misma suma, como gastos entre diferentes conceptos, todos ellos con el fin de atender la situación de calamidad pública, según se observa en la transcripción de los ingresos y apropiaciones efectuadas en el decreto que aquí se estudia, actuación que se surtió con citación de las facultades conferidas por los decretos legislativos 461 y 512 de 2020.

Por ello, se comprende que la autoridad municipal actuó dentro del marco de las competencias que extraordinariamente se le autorizaron mediante los decretos legislativos atrás citados; razón por la que se concluye que el acto no contradice la Constitución Política, algún tratado internacional, ni el marco de funciones que le asisten al ejecutivo en el marco de la emergencia social, económica y ecológica.

8.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales<sup>19</sup>: "*... en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

En el presente caso, como se indicó, el acto administrativo no dispone una afectación directa a derechos fundamentales, y con todo, se encuentra que el juicio de motivación suficiente aparece igualmente cumplido, en tanto que se establece, a partir de la información suministrada por la OMS y el Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19, la necesidad de implementar medidas urgentes para proteger a la población.

Así mismo, se halla que se acudió adecuadamente a las disposiciones emitidas por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción para que los gobernadores y alcaldes modificaran el presupuesto atrás aludidas, además de que se indicó que existía certificación de la Secretaría de Hacienda sobre la disponibilidad de recursos de balance para invertirlos en los gastos de la calamidad.

Luego, se aprecia que existe una justificación adecuada desde el punto de vista normativo, aspecto que también se evidencia en lo fáctico, ya que en el acto administrativo bajo estudio se expuso que la declaratoria de calamidad pública y la ejecución del plan específico de acción para atenderla era

---

<sup>19</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011



necesaria debido a los reportes de la OMS advertían que la propagación del virus Covid-19 avanzaba rápidamente y que, por tanto, era imperativo que todas las autoridades administrativas implementaran medidas urgentes para evitar su propagación y hacer frente a los contagios y demás efectos venideros, pues, la incidencia de la pandemia no solo toca lo que tiene que ver con la salubridad pública, sino que además se ha extendido colateralmente a una infinidad de aspectos de la vida en sociedad, sin que se encuentre además que esta situación fuera previsible para la entidad territorial, por lo que se concluye que el acto administrativo está justificado en aspectos ciertos, que son notorios y comprobables.

8.2.5. El juicio de incompatibilidad según el artículo 12 *ibídem*, "*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*". Sin embargo, en ese evento no se suspendió ley alguna.

8.2.6. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean "*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*". El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar "*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*"<sup>20</sup>.

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, se advierte que el acto se sustenta en la información de la OMS y el Ministerio de Salud sobre el Covid-19, que ha sido confirmada por hechos posteriores que son notorios y que evidencian la agresividad y la facilidad con que aquel se propaga, además de la imposibilidad de previsión que existía frente a la ocurrencia de la pandemia y los gastos que generaba su control. De modo que el hecho de que las autoridades públicas dispongan los recursos necesarios y prevengan el avance descontrolado de la pandemia y se preparen para la atención de las necesidades ocasionadas por la misma en todos los ámbitos sociales, se traduce en una obligación que deben atender con apremio para poder preservar la salud y la vida de todos los habitantes.

Y desde el punto de vista de la necesidad jurídica, el propósito de proteger a la población de la agresividad del virus, dotar a las unidades de salud de los elementos necesarios, de preservar el bienestar común, de garantizar la seguridad alimentaria de los más vulnerables y en general, prevenir e intervenir los problemas sociales de diversa índole que han surgido, exige de la administración local el diseño de un plan adecuado de intervención, la gestión de recursos y la agilización de los diferentes procesos de contratación en los términos en que comúnmente se desarrollan y que en su lugar, acuda

---

<sup>20</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

a actuaciones expeditas, sobretodo, teniendo en cuenta el elevado índice de propagación de los contagios y la urgente premura de su contención para preservar la vida.

8.2.7. Y, por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de la LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben "*imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*"<sup>21</sup> y, el segundo, que la medida excepcional "*guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos*".

Como se advierte, el contexto de la pandemia del Covid-19 hace que un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, se atienda con la intervención inmediata de las autoridades públicas, y por tanto, resulta necesaria la elaboración de un plan específico de intervención para atender la calamidad pública y la disposición de los recursos necesarios para ejecutarlo y enfrentar dicha contingencia, lo que se comprende como una medida proporcional por la gravedad de afectaciones sociales que genera el virus, sobre todo, teniendo en cuenta que dicha situación dio origen a un estado de excepción.

En esa medida, la modificación directa del presupuesto para la determinación de nuevos ingresos y gastos para la atención de la pandemia, se constituye en una medida legal y proporcional ante la gravedad de la emergencia surgida, la que además, como se ha podido evidenciar de manera notoria, trasciende y resulta transversal a diferentes ámbitos sociales e individuales que deben ser atendidos por las autoridades públicas, conforme a las obligaciones constitucionales que les asisten como garantes de los derechos fundamentales. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

En conclusión, (i) la modificación del presupuesto realizada por el acto *sub examine* resulta necesaria y proporcional en relación con la emergencia sanitaria que se pretende conjurar, (ii) es plenamente compatible con la naturaleza, fines, composición y características del Covid-19, (iii) pretende contribuir a la protección de la población de la entidad territorial y, finalmente, (iv) está debidamente limitada y restringida a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, conjurar la pandemia y el despliegue de sus efectos.

9. Por tanto, se declarará ajustado a Derecho el acto en comento.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

<sup>21</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR ajustado a Derecho el Decreto 20201000001755 del 07 de abril de 2020, *“Por el cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán de la vigencia 2020, con la incorporación de recursos del balance para atender la calamidad pública - PAE fase 2”*, expedido por el municipio de Popayán - Cauca.

SEGUNDO. Comuníquese lo decidido al municipio en comento, a la delegada de la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

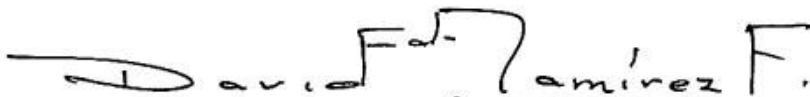
Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ