



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

Popayán, nueve (09) de julio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00**  
**Entidad: POPAYÁN - CAUCA**  
**Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020**  
*“Mediante el cual se realizan traslados internos en el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán vigencia fiscal 2020, en los componentes de funcionamiento e inversión directa”*  
**Medio de control: Control inmediato de legalidad**

### **I. OBJETO A DECIDIR**

Procede la Sala, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Popayán - Cauca, *“Mediante el cual se realizan traslados internos en el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán vigencia fiscal 2020, en los componentes de funcionamiento e inversión directa”*.

### **II. ANTECEDENTES**

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*. En la mencionada resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

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 LEEE, declaró o estableció el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de 30 días»*, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

---

<sup>1</sup> **“Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

*"...Que una de las principales medidas, recomendadas per la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos...*

*Que con el propósito de 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, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales."*

Posteriormente, el alcalde del municipio de Popayán-Cauca, expidió el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020 *"Mediante el cual se realizan traslados internos en el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán vigencia fiscal 2020, en los componentes de funcionamiento e inversión directa"*.

El 15 de mayo de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

Mediante proveído del 15 de mayo de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el *link* de "avisos a las comunidades" tanto de la Secretaría como del Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

## **2.1. El texto de la norma a revisarse**

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020:

### **"EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYAN**

*En uso de sus facultades legales y constitucionales, y en especial las que le confiere el Decreto 111 de 1996, la Ley 819 de 2003, el Acuerdo 015 de 2006, y*

#### **CONSIDERANDO:**

*Que la Secretaría del Deporte y la Cultura, con oficios Nos. 20202200097173, 20202200109083 y 20202200109873 del 30 de marzo y 17 de abril de 2020, solicita traslados internos con el fin de dar cumplimiento al decreto 475 del 25 de marzo de 2020, donde se dictan medidas especiales relacionadas con el Sector Cultural, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, estableciendo: Artículo 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas y fortalecer el Sector del Deportivo y recreativo del Municipio, con el fin velar en el bienestar y salud de los deportistas del Municipio y fortalecer el Sector del Cultural y artístico del Municipio, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Popayán, con el fin dar cumplimiento a lo decretado y el Municipio de Popayán brindar un apoyo al sector cultural y artístico del Municipio.*

*Que la Secretaría General, con oficio No. 20201110108983 del 17 de abril de 2020, solicita traslados internos con el fin de garantizar el funcionamiento del Municipio de Popayán.*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
 Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
 Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
 Medio de control: Control inmediato de legalidad

Que la Secretaria de Hacienda del Municipio de Popayán mediante Certificación No. 20201310109503 del 17 de abril de 2020, manifiesta que existe saldo de apropiación suficiente en las partidas presupuestales a afectar.

En virtud de lo anterior, el alcalde del Municipio de Popayán,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO.- Contracreditar en el Presupuesto de Gastos de la vigencia 2020, las siguientes apropiaciones:

2	PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020	885.219.421
23	PRESUPUESTO DE GASTOS ALCALDÍA DE POPAYÁN	885.219.421
231	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	700.000.000
23104	FUNCIONAMIENTO ALCALDÍA	700.000.000
2310402	GASTOS GENERALES	700.000.000
231040201	ADQUISICIÓN DE SERVICIOS	700.000.000
0103.1.51.1101.62.23104020112	Servicios públicos municipales	700.000.000
232	INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
23219	DEPORTE Y CULTURA- INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
0115.2.51.1101.62.2321901	Implementación, organización y desarrollo de eventos deportivos, recreativos, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre.	100.000.000
0115.2.51.1101.62.2321903	Implementación, organización y desarrollo de la Agenda Cultural Municipal	57.508.000
0115.2.51.4117.6.2321909	Fortalecimiento de la infraestructura cultural (ley 1493 espectáculos públicos de las artes escénicas)	27.711.421
	PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO	885.219.421
	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS	885.219.421

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
 Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
 Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
 Medio de control: Control inmediato de legalidad

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

2	PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020	885.219.421
23	PRESUPUESTO DE GASTOS ALCALDÍA DE POPAYÁN	885.219.421
231	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	700.000.000
23104	FUNCIONAMIENTO ALCALDÍA	700.000.000
2310402	GASTOS GENERALES	700.000.000
231040201	ADQUISICIÓN DE SERVICIOS	700.000.000
0103.1.51.1101.62.23104020113	seguros	700.000.000
232	INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
23219	DEPORTE Y CULTURA- INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
0115.2.51.1101.62.2321901	Apoyo a deportistas sobresalientes, ligas y clubes	100.000.000
0115.2.51.1101.62.2321903	Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas (ley 1493 espectáculos públicos de las artes escénicas).	27.711.421
0115.2.51.4117.6.2321909	Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas.	57.508.000
	PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO	885.219.421
	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS	885.219.421

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

## 2.2. Intervenciones

**2.2.1.** La entidad que expidió el Decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto.

**2.2.2.** No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

### 2.2.3. Del Ministerio Público

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, consideró que el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020 dictado por el alcalde del

municipio de Popayán – Cauca no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por el contrario, promueve la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia por cuenta del COVID-19.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. La Competencia

El Tribunal es competente para decidir en **ÚNICA INSTANCIA** sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14º del artículo 151 del C.P.A.C.A.<sup>2</sup>, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

#### 3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Conmoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

#### 3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Conmoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

#### 3.3. El Estado de Emergencia

Para los efectos del sub iudice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

*“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente*

---

<sup>2</sup> “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 (sic) y como desarrollo de los Decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)”.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

*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.*

*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.*

*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 estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos contemplados en este artículo.*

*PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."*

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, 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 ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso

específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del “decreto declarativo”, que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como, por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones. lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.<sup>3</sup>

### **3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción**

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

#### **3.4.1. Control político**

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «estado de emergencia», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que el presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «decretos declarativos», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

### 3.4.2. Control constitucional

El parágrafo del artículo 215 Constitucional señala que *“el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”*. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que *“a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”*. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que *“la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción (sic) de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen”*.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los *«decretos legislativos»* que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un *«estado de emergencia»*. Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los *«decretos legislativos»* que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los *«decretos declaratorios»*, que son los que declaran la situación de emergencia.<sup>4</sup>

### 3.4.3. Control de legalidad

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“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 (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”*. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: *“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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), 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*

<sup>4</sup> A partir de entonces esta sería la línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.



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”.

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, “las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)”; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los “decretos legislativos” durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

### **3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad**

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.*

*2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción 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 (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que 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 (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado<sup>6</sup> ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

### 3.6. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** que el acto

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

### **3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judice**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Popayán, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

#### **3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general**

Revisada la parte resolutive del Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Popayán, se comprueba que se dispuso un traslado del presupuesto de gastos para la vigencia 2020, a partir de las previsiones del artículo 2 del Decreto 475 del 25 de marzo de 2020.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas por el alcalde del municipio de Popayán en el Decreto 20201000001865 del 17 de abril de 2020, son de carácter general y *erga omnes*, pues propenden por la destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, para fortalecer el sector deportivo y recreativo del municipio, con el fin de velar por el bienestar y la salud de sus deportistas y fortalecer el sector de la cultura y artístico, en el margo del estado de emergencia.

#### **3.7.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de "*función administrativa*" elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, "*función administrativa*" es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Popayán, en ejercicio de sus funciones como primera autoridad en su jurisdicción.

Además, en concordancia con los artículos 313 numeral 4, 345, 346 y 352 Superiores, así como con los artículos 32 numeral 10 y 91 de la Ley 136 de 1994, y 29 de la Ley 1551 de 2012, los alcaldes tienen la facultad de llevar a cabo modificaciones al presupuesto anual, en los términos que se verá más adelante en el presente proveído.

Se colige de lo expuesto, que el alcalde del municipio de Popayán, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, en la medida que su expedición se efectuó con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de

legalidad.

### **3.7.3. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional durante un Estado de Excepción**

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020 del alcalde municipal de Popayán, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia y su contenido.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido Decreto se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: (i) Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que confirman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, (ii) Ley 819 de 2003, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, (iii) Acuerdo 015 de 2006, y (iv) Decreto 475 de 2020, por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Al verificarse los considerandos del mismo, resulta claro para la Sala, que los traslados presupuestales ordenados en el decreto sub examine, desarrollan lo contemplado en los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 475 del 25 de marzo de 2020:

El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días”, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, disponiendo, entre otras cosas, en su artículo 3º:

*“Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”*

Asimismo, en el Decreto No. 475 del 25 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los alcaldes municipales y distritales, la destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020, que a la fecha de expedición del normado, no hubieren sido comprometidos, ni obligados ni ejecutados, durante un período determinado, para el apoyo del sector cultura en distintas modalidades.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 20201000001865 del 17 de abril de 2020 “Mediante el cual se realizan traslados internos en el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán vigencia fiscal 2020, en los componentes de funcionamiento e inversión directa”, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

### **3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Popayán**

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Popayán, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para superar el Estado de excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

#### **3.8.1. Aspectos formales**

##### **3.8.1.1. La competencia**

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa y contractual de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

En lo que tiene que ver con las reglas de presupuesto, el artículo 345 Superior, anota que: *“En tiempos 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”*, de lo cual es posible concluir que al ente territorial no le es posible realizar gastos que no se encuentren dentro del presupuesto, en virtud del principio de legalidad. Lo anterior, se itera, en el entendido que no es posible realizar inversión o gasto que no se encuentre contemplado en el presupuesto correspondiente, aprobado por los concejos municipales.

Adicionalmente, el artículo 346, la Carta Política, prescribe: *“El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.”*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Asimismo, se consagró en el artículo 352 Superior, que: *“Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”*

Por su parte, el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política, prescribe que es función de los concejos municipales, la aprobación anual del presupuesto de rentas y gastos a través de acuerdo, a la vez que al alcalde le corresponde la presentación de dicho presupuesto y su posterior ejecución, a través del decreto que liquida el presupuesto.

A su vez, el numeral 10 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, establece como competencia de los Concejos Municipales, la expedición del presupuesto anual de los municipios, así:

*“ARTICULO 32. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

*(...)*

*10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”*

De otro lado, le compete al alcalde municipal, presentar dentro del término legal, el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012:

*“Artículo 91. Funciones. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: A) En relación con el Concejo:*

*(...)*

*3. Presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.”*

Según lo anterior, es competencia de los Concejos Municipales en los términos del numeral 5º del artículo 313 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, aprobar el presupuesto del ente territorial, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, que deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo.

Sobre la posibilidad de que los alcaldes lleven a cabo modificaciones al presupuesto anual, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha precisado<sup>7</sup>:

*“Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.*

*El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de junio de 2008. Exp. 11001 03 06 000 2008 00022 00

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.<sup>8</sup>

b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.<sup>9</sup> En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos".<sup>10</sup>  
(...)"

En punto a los traslados presupuestales internos<sup>11</sup>, la H. Corte Constitucional, en Sentencia C 434 de 2017, explicó que estos ocurrían cuando no se modificaba, de ninguna manera, la sumatoria total de las rentas, decidiendo, en el mismo marco del presupuesto, cambios de carácter cuantitativo y de destinación de dos o más partidas presupuestales, llevando a cabo un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto, y consecuentemente, un contracrédito a través del cual se disminuyen las partidas originales del presupuesto.

Es así como el H. Consejo de Estado ha definido<sup>12</sup> que se denomina como "traslado de presupuesto interno", a "...los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos"."

Significa lo anterior que, en efecto, el burgomaestre, al tener la facultad de ordenar el gasto de la entidad, cuenta con la facultad de llevar a cabo las variaciones

<sup>8</sup> Sentencias C 192 de 1997 y C 442 de 2001

<sup>9</sup> Sentencias C 685 de 1996 y C 772 de 1998

<sup>10</sup> Decreto 568 de 1996 (marzo 21), "Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación." Art. 34. "Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 15 de marzo de 2018, Rad. No. 13001-23-33-000-2016-001107-01

<sup>12</sup> Ibídem

correspondientes en la destinación del mismo, pudiendo realizar la alteración de valores en alguno de los rubros aprobados, sin que pueda afectar el presupuesto total, debiéndose aclarar, asimismo, que el plurimencionado traslado presupuestal tiene que atender el principio de razonabilidad, consistente en que no se puede ignorar el monto máximo ya fijado<sup>13</sup>, en el entendido que si lo sobrepasa, es el interés general el que se ve comprometido<sup>14</sup>.

### 3.8.1.2. Los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo<sup>15</sup>, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

### 3.7.2. Aspectos materiales

#### 3.7.2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: *“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. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”*.<sup>16</sup>

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que, en este, se dispuso:

“(…)

*Que la Secretaría del Deporte y la Cultura, con oficios Nos. 20202200097173, 20202200109083 y 20202200109873 del 30 de marzo y 17 de abril de 2020, solicita traslados internos con el fin de dar cumplimiento al decreto 475 del 25 de marzo de 2020, donde se dictan medidas especiales relacionadas con el Sector Cultural, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, estableciendo: Artículo 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas y fortalecer el Sector del Deportivo y recreativo del Municipio, con el fin velar en el bienestar y salud de los deportistas del Municipio y fortalecer el Sector del Cultural y artístico del Municipio, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el*

<sup>13</sup> Sentencia C-514 de 1995

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.



Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
 Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
 Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
 Medio de control: Control inmediato de legalidad

*Municipio de Popayán, con el fin dar cumplimiento a lo decretado y el Municipio de Popayán brindar un apoyo al sector cultural y artístico del Municipio.  
 (...)”*

Debe tenerse en cuenta en este aspecto, que en los motivos del decreto anterior se expuso, que el alcalde del municipio de Popayán, Cauca, acogió las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativos 475 del 25 de marzo de 2020, como se indicó en la procedencia.

Al respecto, la Sala considera que a través del acto objeto del presente estudio, se contracreditó, dentro del presupuesto de gastos del municipio de Popayán de la vigencia fiscal 2020, las siguientes apropiaciones:

2	PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020	885.219.421
23	PRESUPUESTO DE GASTOS ALCALDÍA DE POPAYÁN	885.219.421
231	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	700.000.000
23104	FUNCIONAMIENTO ALCALDÍA	700.000.000
2310402	GASTOS GENERALES	700.000.000
231040201	ADQUISICIÓN DE SERVICIOS	700.000.000
<b>0103.1.51.1101.62.23104020112</b>	<b>Servicios públicos municipales</b>	<b>700.000.000</b>
232	INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
23219	DEPORTE Y CULTURA- INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
<b>0115.2.51.1101.62.2321901</b>	<b>Implementación, organización y desarrollo de eventos deportivos, recreativos, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre.</b>	<b>100.000.000</b>
<b>0115.2.51.1101.62.2321903</b>	<b>Implementación, organización y desarrollo de la Agenda Cultural Municipal</b>	<b>57.508.000</b>
<b>0115.2.51.4117.6.2321909</b>	<b>Fortalecimiento de la infraestructura cultural (ley 1493 espectáculos públicos de las artes escénicas)</b>	<b>27.711.421</b>
	PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO	885.219.421

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
 Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
 Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
 Medio de control: Control inmediato de legalidad

	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS	885.219.421
--	-------------------------------	-------------

Por su parte, se acreditaron en el presupuesto de gastos de la vigencia 2020 las siguientes apropiaciones:

2	PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020	885.219.421
23	PRESUPUESTO DE GASTOS ALCALDÍA DE POPAYÁN	885.219.421
231	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	700.000.000
23104	FUNCIONAMIENTO ALCALDÍA	700.000.000
2310402	GASTOS GENERALES	700.000.000
231040201	ADQUISICIÓN DE SERVICIOS	700.000.000
<b>0103.1.51.1101.62.23104020113</b>	<b>Seguros</b>	<b>700.000.000</b>
232	INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
23219	DEPORTE Y CULTURA- INVERSIÓN DIRECTA	185.219.421
<b>0115.2.51.1101.62.2321901</b>	<b>Apoyo a deportistas sobresalientes, ligas y clubes</b>	<b>100.000.000</b>
<b>0115.2.51.1101.62.2321903</b>	<b>Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas (ley 1493 espectáculos públicos de las artes escénicas).</b>	<b>27.711.421</b>
<b>0115.2.51.4117.6.2321909</b>	<b>Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas.</b>	<b>57.508.000</b>
	PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO	885.219.421
	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS	885.219.421

Es pertinente reiterar, que el presidente de la República, a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días", con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, disponiendo, entre otras cosas, en su artículo 3°:

*"Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo."*

Asimismo, en el artículo segundo del Decreto Legislativo No. 475 del 25 de marzo de 2020, se anotó:

*"(...)*

*Artículo 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual).*

*Las secretarías de cultura o quien haga sus veces en los municipios y distritos podrán implementar mecanismos ágiles de selección de los proyectos que no deberán superar los 30 días calendario a partir de la vigencia de este decreto.*

*(...)"*

Con lo anterior, se tiene, en punto a la destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, en el marco del normado en cita, que, en los ítems "0115.2.51.1101.62.2321903" y "0115.2.51.4117.6.2321909", no fue caprichosa o arbitraria, por cuanto tienen relación directa con algunos puntos específicos que desarrolla el decreto legislativo, como el fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas.

En ese orden de ideas, es posible concluir que el referido traslado presupuestal a través de contracréditos y créditos, en los ítems mencionados en el párrafo anterior, obedece a los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, por lo que, para esta Sala, la medida se encuentra ajustada a derecho.

**Por otra parte**, en lo referente ítem "0115.2.51.1101.62.2321901", no guarda relación con el citado artículo 2 del Decreto 475 de 2020, que establece que la destinación de los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020, debe ser para el apoyo del sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad, sin que se refiera, en ninguno de sus apartes, el apoyo a deportistas sobresalientes, ligas y clubes.

Igual observación se presenta en el ítem del traslado presupuestal de la apropiación contracreditada "Servicios públicos municipales" identificada con el ítem "0103.1.51.1101.62.23104020112", a la apropiación acreditada "seguros" identificada con el ítem "0103.1.51.1101.62.23104020113", por \$700.000.000, se tiene que la misma tampoco tiene asidero en la autorización de la destinación de recursos efectuada por el Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020, así como tampoco en el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020 donde el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada.

Conforme a lo expuesto evidencia la Sala que la acreditación de los ítems "0103.1.51.1101.62.23104020113 - Seguros" y "0115.2.51.1101.62.2321901 - Apoyo a deportistas sobresalientes, ligas y clubes", no tienen relación directa con el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y los decretos legislativos expedidos con ocasión de la emergencia, pues no contienen medidas que, conforme con el ordenamiento vigente, prevean la destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas o permitan la flexibilización de los procedimientos para efectuar la reorientación de recursos por la propagación del Covid-19.

No obstante la conclusión plasmada en el párrafo precedente, se debe indicar por parte de la Corporación, que conforme a los precitados en este libelo, pronunciamientos de los Altos tribunales, donde sobre la posibilidad de que los alcaldes lleven a cabo modificaciones al presupuesto anual, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha precisado<sup>17</sup>:

c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos".<sup>18</sup>  
(...)"

En punto a los traslados presupuestales internos<sup>19</sup>, la H. Corte Constitucional, en Sentencia C 434 de 2017, explicó que estos ocurrían cuando no se modificaba, de ninguna manera, la sumatoria total de las rentas, decidiendo, en el mismo marco del presupuesto, cambios de carácter cuantitativo y de destinación de dos o más partidas presupuestales, llevando a cabo un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto, y consecuentemente, un contracrédito a través del cual se disminuyen las partidas originales del presupuesto.

Es así como el H. Consejo de Estado ha definido<sup>20</sup> que se denomina como "traslado de presupuesto interno", a "...los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos"."

Significa lo anterior que, en efecto, el burgomaestre, al tener la facultad de ordenar el gasto de la entidad, cuenta con la facultad de llevar a cabo las variaciones correspondientes en la destinación del mismo, pudiendo realizar la alteración de valores en alguno de los rubros aprobados, sin que pueda afectar el presupuesto

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de junio de 2008. Exp. 11001 03 06 000 2008 00022 00

<sup>18</sup> Decreto 568 de 1996 (marzo 21), "Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación." Art. 34. "Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 15 de marzo de 2018, Rad. No. 13001-23-33-000-2016-001107-01

<sup>20</sup> Ibídem

total, debiéndose aclarar, asimismo, que el plurimencionado traslado presupuestal tiene que atender el principio de razonabilidad, consistente en que no se puede ignorar el monto máximo ya fijado<sup>21</sup>, en el entendido que si lo sobrepasa, es el interés general el que se ve comprometido<sup>22</sup>.

Por lo expuesto, al igual como conceptuó el Ministerio Público, observa la Sala que, como se indicó, no obstante los ítems "0103.1.51.1101.62.23104020113 – "Seguros" y "0115.2.51.1101.62.2321901 – Apoyo a deportistas sobresalientes, ligas y clubes", no tienen relación directa con el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y los decretos legislativos expedidos con ocasión de la emergencia, estos traslados presupuestales no genera ninguna irregularidad ni ilegalidad conforme al estatuto orgánico del presupuesto, a los pronunciamientos jurisprudenciales *ut supra* y al parágrafo del artículo 84 del Acuerdo Municipal 015 de 2006 "Por el cual se adopta el nuevo estatuto Orgánico de Presupuesto para el Municipio de Popayán"<sup>23</sup> ; los cuales diáfamanamente señalan que los "traslados presupuestales internos" pueden ser realizados por el alcalde del municipio en tiempos de normalidad, tal y como se presenta en el acto administrativo bajo estudio, por medio del cual se realiza un traslado interno y no se está afectando el presupuesto total liquidado a través del Decreto Municipal 20191000005025<sup>24</sup> del 12 de diciembre de 2019 expedido por la administración de Popayán (Cauca) para la vigencia 2020.

En lo que respecta al artículo cuarto del decreto objeto de control, se tiene que contienen aspectos formales para la vigencia, por lo que no se efectuará ninguna salvedad al respecto.

### **3.7.2.2. La proporcionalidad**

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que para la acreditación de las apropiaciones "0115.2.51.1101.62.2321903 - Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas (ley 1493 espectáculos públicos de las artes escénicas)" y "0115.2.51.4117.6.2321909 - Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas", adoptadas en el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, se tiene que el alcalde municipal de Popayán acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19, en el ámbito presupuestal.

En efecto, como ya se indicó, el presupuesto en el que se llevó a cabo el traslado interno, se decretó para la vigencia fiscal 2020, que resulta, a juicio de la Sala, idóneo para el apoyo del sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual).

---

<sup>21</sup> Sentencia C-514 de 1995

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> Tomado del siguiente link: <http://concejodepopayan.gov.co/wp-content/uploads/2015/12/acuerdo15-de-septiembre-2006-.pdf.pdf.PDF.pdf.pdf.pdf> se permite realizar traslados presupuestales internos "que se requieran en cualquier época de la vigencia fiscal, dentro de los detalles de estos grupos de gastos de un mismo órgano, serán autorizados por el Alcalde a la Secretaría de Hacienda sin que pueda considerarse como modificaciones al Presupuesto aprobado por el Concejo"

<sup>24</sup> Este acto administrativo liquidó el presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal 2020 aprobado por el Concejo Municipal de Popayán – Cauca mediante Acuerdo N° 26 del 02 de diciembre de 2019.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Bajo estas apreciaciones considera el Tribunal, que la acreditación de las apropiaciones "0115.2.51.1101.62.2321903 - Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas (ley 1493 espectáculos públicos de las artes escénicas)" y "0115.2.51.4117.6.2321909 - Fortalecimiento del sector cultural de las artes escénicas" establecida en el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, se ajusta a Derecho al tener conexidad con los decretos del orden nacional dictados con motivo del estado de emergencia, a través de los Decretos Legislativos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y 475 del 25 de marzo de 2020; en tanto tiene la finalidad de brindar un apoyo al sector cultural y artístico del Municipio.

En cuanto a los ítems "0103.1.51.1101.62.23104020113 - "Seguros" y "0115.2.51.1101.62.2321901 - Apoyo a deportistas sobresalientes, ligas y clubes", conforme a lo manifestado en el numeral anterior.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso<sup>25</sup>, que, "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", por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

**PRIMERO.- DECLARAR** ajustado a derecho, en lo demás, el Decreto No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Popayán "Mediante el cual se realizan traslados internos en el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán vigencia fiscal 2020, en los componentes de funcionamiento e inversión directa".

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** la presente actuación, a través de la Secretaría de esta Corporación, al alcalde municipal de Popayán (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

**TERCERO.-** Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

#### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de la presente providencia fue considerado y

---

<sup>25</sup> Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011. exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00335 00  
Entidad: POPAYÁN - CAUCA  
Acto: DECRETO No. 20201000001865 del 17 de abril de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad

aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

Los magistrados,



**CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO**



**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**



**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**



**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**