



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

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

Magistrado Ponente: JAIRO RESTREPO CÁCERES

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00

Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 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 3”

Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN

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 1994¹ y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Popayán - Cauca, *“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 3”*

II. ANTECEDENTES

1. 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).

2. 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:

¹ **“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 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
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.” (Subraya la Sala).

3. Posteriormente, el alcalde del municipio de Popayán- Cauca, expidió el Decreto No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Popayán - Cauca, *“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 3.”*

4. 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.

5. Mediante proveído del mismo 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. 20201000001885 del 24 de abril de 2020:

“EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN, 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, Decreto No. 20201000001565 de 18 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO

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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 República 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 señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

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

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

Que dado lo anterior el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en el cual en su artículo 1º 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. En estos términos está consagrada dicha disposición: (...)

Que la norma anteriormente contiene unas facultades las cuales en su temporalidad se encuentran ligadas a la declaratoria de emergencia sanitaria efectuada por medio de Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual tiene vigencia hasta el 30 de mayo 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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, elaboró el Plan de Acción Específico fase 3 en sesión realizada el veintidos (22) 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 en la sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se estableció la necesidad de incluir en el plan de acción específico actividades relacionadas al Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), atendiendo los cambios introducidos por el artículo 3 del Decreto 538 de 2020, debiendo efectuarse traslados y adiciones de recursos del Sistema General de Participaciones al Fondo Municipal de Gestión del Riesgo para financiar dicha actividad, sin que ello signifique en ningún evento reorientación de dichas rentas.

Que para dar cumplimiento al Plan de Acción Específico, 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.

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

DECRETA:

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

1	INGRESOS GENERALES	7.085.218.064
13	INGRESOS DEL MUNICIPIO	7.085.218.064
132	RECURSOS DE CAPITAL	7.085.218.064
1329	RECURSOS DEL BALANCE	7.085.218.064
132901	RB-FONDOS COMUNES	1.650.873.886
0101.51.8104.64.132 90101	RB-FC-SUPERAVIT 2019 EF 16-508	1.650.579.350
0108.51.8104.64.132 90103	RB-FC-EF-16-101 - Infraestructura	294.536
132902	RB-INVERSION DIRECTA	4.413.194.396
0102.11.6101.64.132 90204	RB-ID-RF- Excedentes Cuenta Maestra	400.000.000
0102.31.1208.64.132 90205	RB-ID-Stampillas Bienestar del Adulto Mayor o Bienestar del Anciano	800.000.000
0108.51.8101.64.132 90207	RB-ID-Venta de Activos	360.190.671
0104.41.1225.64.132 90208	RB-ID-Derechos y Registros Educativos - Registro de programas.	104.860.547
0106.51.1201.64.132 90209	RB-ID-Fondo de Seguridad Vial	1.043.208.432
0105.51.1216.64.132 90211	RB-ID-Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana: Ley 418/97 - Ley 782/2002-Acuerdo 033/11	1.000.000.000
0108.51.1209.64.132 90214	RB-ID - EF - 16 - 107 - Stampillas Pro electrificación rural (Acuerdo 09/87)	23.281

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

0108.51.1212.64.132 90215	RB-ID-Remuneración 7% Serviaseo	595.992.376
0108.51.1214.64.132 90217	RB-ID-Fondo Rotatorio de Obras Públicas	397.217
0108.51.4104.64.132 90220	RB-ID-Transferencias del sector eléctrico - LEY 99/93	50.066.504
0108.51.4112.64.132 90222	RB-ID-Inversión Directa Otros - Infraestructura	415.806
0103.51.4108.64.132 90224	RB-ID-Reintegro Pensiones ISS	2.240.416
0107.51.5101.64.132 90237	RB-ID-Regalías	20.316.498
0108.51.1215.64.132 90239	RB-ID-Fondo Rotatorio de Valorización	90.826
0108.51.4103.64.132 90242	RB-ID-Transferencias del sector eléctrico - EPSA	35.391.822
132904	RB-SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.021.149.782
0102.21.2101.64.132 90402	RB-SGP-Salud Pública	1.021.149.782

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

2	PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020	7.085.218.064
23	PRESUPUESTO DE GASTOS ALCALDIA DE POPAYAN.	7.085.218.064
232	INVERSION DIRECTA	6.064.068.282
23220	FONDO DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES - INVERSION DIRECTA	6.064.068.282
0116.2.51.8104.64.2 322019	RB-FC-S2019-EF 16-508-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) - GESTION DEL RIESGO - PAE FASE 3	1.650.579.350
0116.2.51.1212.64.2 322020	RB-ID-7% Serviaseo-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) - GESTION DEL RIESGO - PAE FASE 3	595.992.376
0116.2.51.1216.64.2 322021	RB-ID-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) - GESTION DEL RIESGO - PAE FASE 3	773.428.274
0116.2.51.1216.64.2 322022	RB-ID-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 -PAE FASE 3	226.571.726
0116.2.51.8101.64.2 322023	RB-ID-VA-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 -PAE FASE 3	168.272.171
	RB-ID-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18	65.156.103

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

0116.2.51.1225.64.2 322024	de marzo de 2020) - SEC. GOBIERNO -PAE FASE 3	
0116.2.51.1225.64.2 322025	RB-ID-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 - PAE FASE 3	39.704.444
0116.2.51.4103.64.2 322026	RB-ID-Transferencias EPSA-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 - PAE FASE 3	295.556
0116.2.51.4103.64.2 322027	RB-ID-Transferencias EPSA-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 - PAE FASE 3	35.096.266
0116.2.51.4104.64.2 322028	RB-ID-Transferencias LEY 99/93-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 - PAE FASE 3	50.066.504
0116.2.51.5101.64.2 322029	RB-ID-Regalías-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 - PAE FASE 3	20.316.498
0116.2.51.1209.64.2 322030	RB-ID-EF-16-107-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 - PAE FASE 3	23.281
0116.2.51.1214.64.2 322031	RB-ID-FDO OP-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 - PAE FASE 3	397.217
0116.2.51.1215.64.2 322032	RB-ID-FDO VAL-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 - PAE FASE 3	90.826
0116.2.51.4112.64.2 322033	RB-ID-OTROS-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 - PAE FASE 3	415.806
0116.2.51.8104.64.2 322034	RB-FC-EF-16-101-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 - PAE FASE 3	294.536
	RB-ID-Acciones inherentes para la ejecución del plan de acción específica para atender la situación de calamidad pública (Decreto 20201000001565 del 18	2.240.416

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

0116.2.51.4108.64.2 322035	de marzo de 2020) - SEC. GENERAL – PAE FASE 3	
0116.2.51.1201.64.2 322036	RB-ID-FDO SV-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 - PAE FASE 3	1.058.650
0116.2.51.1201.64.2 322037	RB-ID-FDO SV-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. SALUD - PAE FASE 3	1.021.149.782
0116.2.51.1201.64.2 322038	RB-ID-FDO SV-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 - PAE FASE 3	15.000.000
0116.2.51.1201.64.2 322039	RB-ID-FDO SV-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 LA MUJER - PAE FASE 3	6.000.000
0116.2.51.1208.64.2 322040	RB-ID-Estampillas Adulto Mayor-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. SALUD - PAE FASE 3	800.000.000
0116.2.51.6101.64.2 322041	RB-ID-RF-CM-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. SALUD - PAE FASE 3	400.000.000
0116.2.51.8101.64.2 322042	RB-ID-VA-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. SALUD – PAE FASE 3	191.918.500
		-
235	FONDO LOCAL DE SALUD	1.021.149.782
23502	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - FDO LDS	1.021.149.782
2350202	SALUD PUBLICA	1.021.149.782
0102.2.21.2101.62.	RB-SGP-Salud Pública-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. SALUD - PAE FASE 3	1.021.149.782
		-
2	PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO	7.085.218.064
2	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS	7.085.218.064

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación."

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

2.2. INTERVENCIONES

2.2.1. El alcalde municipal de Popayán no se pronunció dentro de la oportunidad concedida.

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. 20201000001885 del 24 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 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.², 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 “Comoción 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:

² “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 fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)”.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

“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 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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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.³

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

³ 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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

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.⁴

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*

⁴ 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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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”.

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 Estado⁵ 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.

⁵ 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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 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 Estado⁶ 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.

⁶ 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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 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. 20201000001885 del 24 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. 20201000001885 del 24 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Popayán, se comprueba que se dispuso la modificación del presupuesto de ingresos y gastos del ente territorial, para la vigencia fiscal 2020, con la incorporación de recursos para atender la calamidad pública - PAE FASE 3 - , a partir de las previsiones del artículo 315 de la Constitución Política, el Decreto 111 de 1996 y del decreto municipal No. 20201000001565 del 18 de marzo del año en curso, por el cual se declaró la situación de calamidad pública en la localidad.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas por el alcalde del municipio de Popayán en el Decreto No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020, son de carácter general y *erga omnes*, pues propenden por adelantar las acciones presupuestales consideradas en el Plan de Acción Específico - PAE, para atender el control, contención del contagio y manejo del virus COVID – 19 dentro de la jurisdicción.

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. 20201000001885 del 24 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, en aras de dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

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

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 20201000001885 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. 20201000001885 del 24 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; **(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)** Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; **(iv)** Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19 (Coronavirus); **(v)** Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la República, por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19; **(vi)** Decreto No. 20201000001565 del 18 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Popayán, por el cual declara la situación de calamidad pública por el término de 6 meses y se dictan otras disposiciones; **(vii)** Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la República, por el cual 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.

Corolario de lo anterior, se advierte, que no obstante el acto administrativo sub examine es del 24 de abril de 2020, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del decreto en mención, proferido por el alcalde del municipio de Popayán (Cauca) puesto que, se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y tuvo su génesis en el desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, además, resulta claro para la Sala, que los traslados presupuestales ordenados desarrollan lo contemplado en los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 461 del 22 de marzo de 2020.

3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Popayán

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 o inversiones que no se encuentren dentro del presupuesto de rentas aprobado por el concejo municipal, en virtud del principio de legalidad.

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.”*

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, se previene que el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política, señala 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

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

corresponde la presentación de dicho presupuesto y su posterior ejecución, a través del decreto que liquida el presupuesto. Se destaca que la función del concejo municipal es refrendada en el numeral 10 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

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.”

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 precisado⁷:

“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 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.⁸

*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.⁹ 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.***

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

⁸ Sentencias C 192 de 1997 y C 442 de 2001

⁹ Sentencias C 685 de 1996 y C 772 de 1998

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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".¹⁰(...)"

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en el cual en su artículo 1° otorga la 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. Así mismo los facultó para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto para atender la mentada emergencia.

Significa lo anterior que, en efecto, la figura del alcalde tiene la facultad otorgada en el mencionado Decreto 461, de reorientar las rentas y llevar a cabo las modificaciones correspondientes, pudiendo realizar las adiciones presupuestales para atender los gastos que guarden relación con la declaratoria del estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional.

3.8.1.2. Los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 20201000001885 del 24 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 administrativo¹¹, 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.

3.8.2. Aspectos materiales

3.8.2.1. 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*

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*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”.*¹²

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 en la sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se estableció la necesidad de incluir en el plan de acción específico actividades relacionadas al Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), atendiendo los cambios introducidos por el artículo 3 del Decreto 538 de 2020, debiendo efectuarse traslados y adiciones de recursos del Sistema General de Participaciones al Fondo Municipal de Gestión del Riesgo para financiar dicha actividad, sin que ello signifique en ningún evento reorientación de dichas rentas.

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

(…)”

Debe tenerse en cuenta en este aspecto, que en los motivos del Decreto No. 20201000001885 del 24 de abril 2020, el alcalde del municipio de Popayán acogió las disposiciones contenidas en los Decretos Legislativos 417 y 461 del 17 del 22 de marzo de 2020 respectivamente.

Inicialmente, 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.”

Del mismo modo, en el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020, 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, en los siguientes términos:

“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.

¹² 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 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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.

*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.
 (...)"*

Aunado a lo anterior, se destaca que mediante el Decreto No. 20201000001565 del 18 de marzo del año en curso, el mismo alcalde de Popayán declaró la situación de calamidad pública en el territorio local por el término de seis meses, con la finalidad 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 como consecuencia de la propagación del virus COVID-19.

En ese orden de ideas, el Consejo Regional para la Gestión del Riesgo realizó el Plan de Acción Específico – PAE, dentro del cual previó la necesidad de realizar traslados y adiciones de recursos hacia el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo, en aras de atender las necesidades derivadas del estado de calamidad pública.

Según lo expuesto, la Sala observa que a través del artículo primero del acto objeto del presente estudio, se adiciona el presupuesto municipal de ingresos de la vigencia 2020, por un valor total de \$7.085.218.064, así:

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

1	INGRESOS GENERALES	7.085.218.064
13	INGRESOS DEL MUNICIPIO	7.085.218.064
132	RECURSOS DE CAPITAL	7.085.218.064
1329	RECURSOS DEL BALANCE	7.085.218.064
132901	RB-FONDOS COMUNES	1.650.873.886
0101.51.8104.64.132 90101	RB-FC-SUPERAVIT 2019 EF 16-508	1.650.579.350
0108.51.8104.64.132 90103	RB-FC-EF-16-101 - Infraestructura	294.536
132902	RB-INVERSION DIRECTA	4.413.194.396
0102.11.6101.64.132 90204	RB-ID-RF- Excedentes Cuenta Maestra	400.000.000
0102.31.1208.64.132 90205	RB-ID-Stampillas Bienestar del Adulto Mayor o Bienestar del Anciano	800.000.000
0108.51.8101.64.132 90207	RB-ID-Venta de Activos	360.190.671
0104.41.1225.64.132 90208	RB-ID-Derechos y Registros Educativos - Registro de programas.	104.860.547

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

0106.51.1201.64.132 90209	RB-ID-Fondo de Seguridad Vial	1.043.208.432
0105.51.1216.64.132 90211	RB-ID-Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana: Ley 418/97 - Ley 782/2002-Acuerdo 033/11	1.000.000.000
0108.51.1209.64.132 90214	RB-ID - EF - 16 - 107 - Estampillas Pro electrificación rural (Acuerdo 09/87)	23.281
0108.51.1212.64.132 90215	RB-ID-Remuneración 7% Serviaseo	595.992.376
0108.51.1214.64.132 90217	RB-ID-Fondo Rotatorio de Obras Públicas	397.217
0108.51.4104.64.132 90220	RB-ID-Transferencias del sector eléctrico - LEY 99/93	50.066.504
0108.51.4112.64.132 90222	RB-ID-Inversión Directa Otros - Infraestructura	415.806
0103.51.4108.64.132 90224	RB-ID-Reintegro Pensiones ISS	2.240.416
0107.51.5101.64.132 90237	RB-ID-Regalías	20.316.498
0108.51.1215.64.132 90239	RB-ID-Fondo Rotatorio de Valorización	90.826
0108.51.4103.64.132 90242	RB-ID-Transferencias del sector eléctrico - EPSA	35.391.822
132904	RB-SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	1.021.149.782
0102.21.2101.64.132 90402	RB-SGP-Salud Pública	1.021.149.782

Conforme lo anterior, se evidencia que previamente se expidió certificación de la Secretaría de Hacienda del municipio de Popayán – conforme se expone en el acto revisado – en la cual se comprobó la existencia de recursos para cumplir con dicha adición debido al superávit que se mantiene a pesar de dicha operación, previniendo igualmente que dichas modificaciones son consistentes con el marco fiscal de mediano plazo en la municipalidad.

Por su parte, el artículo segundo señala las adiciones al presupuesto de gastos por una suma total de \$7.085.218.064, quedando distribuidos los recursos de la siguiente manera:

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

2	PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020	7.085.218.064
23	PRESUPUESTO DE GASTOS ALCALDIA DE POPAYAN.	7.085.218.064
232	INVERSION DIRECTA	6.064.068.282
23220	FONDO DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES - INVERSION DIRECTA	6.064.068.282
0116.2.51.8104.64.2 322019	RB-FC-S2019-EF 16-508-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) - GESTION DEL RIESGO - PAE FASE 3	1.650.579.350
0116.2.51.1212.64.2 322020	RB-ID-7% Serviaseo-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) – GESTION DEL RIESGO - PAE FASE 3	595.992.376

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

0116.2.51.1216.64.2 322021	RB-ID-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) - GESTION DEL RIESGO - PAE FASE 3	773.428.274
0116.2.51.1216.64.2 322022	RB-ID-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 -PAE FASE 3	226.571.726
0116.2.51.8101.64.2 322023	RB-ID-VA-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 -PAE FASE 3	168.272.171
0116.2.51.1225.64.2 322024	RB-ID-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 -PAE FASE 3	65.156.103
0116.2.51.1225.64.2 322025	RB-ID-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 - PAE FASE 3	39.704.444
0116.2.51.4103.64.2 322026	RB-ID-Transferencias EPSA-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 - PAE FASE 3	295.556
0116.2.51.4103.64.2 322027	RB-ID-Transferencias EPSA-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 - PAE FASE 3	35.096.266
0116.2.51.4104.64.2 322028	RB-ID-Transferencias LEY 99/93-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 - PAE FASE 3	50.066.504
0116.2.51.5101.64.2 322029	RB-ID-Regalías-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 - PAE FASE 3	20.316.498
0116.2.51.1209.64.2 322030	RB-ID-EF-16-107-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 - PAE FASE 3	23.281
0116.2.51.1214.64.2 322031	RB-ID-FDO OP-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 - PAE FASE 3	397.217

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

0116.2.51.1215.64.2 322032	RB-ID-FDO VAL-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 - PAE FASE 3	90.826
0116.2.51.4112.64.2 322033	RB-ID-OTROS-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 - PAE FASE 3	415.806
0116.2.51.8104.64.2 322034	RB-FC-EF-16-101-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 - PAE FASE 3	294.536
0116.2.51.4108.64.2 322035	RB-ID-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 - PAE FASE 3	2.240.416
0116.2.51.1201.64.2 322036	RB-ID-FDO SV-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 - PAE FASE 3	1.058.650
0116.2.51.1201.64.2 322037	RB-ID-FDO SV-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. SALUD - PAE FASE 3	1.021.149.782
0116.2.51.1201.64.2 322038	RB-ID-FDO SV-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 - PAE FASE 3	15.000.000
0116.2.51.1201.64.2 322039	RB-ID-FDO SV-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 LA MUJER - PAE FASE 3	6.000.000
0116.2.51.1208.64.2 322040	RB-ID-Estampillas Adulto Mayor-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. SALUD - PAE FASE 3	800.000.000
0116.2.51.6101.64.2 322041	RB-ID-RF-CM-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. SALUD - PAE FASE 3	400.000.000
0116.2.51.8101.64.2 322042	RB-ID-VA-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. SALUD - PAE FASE 3	191.918.500

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

		-
235	FONDO LOCAL DE SALUD	1.021.149.782
23502	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - FDO LDS	1.021.149.782
2350202	SALUD PUBLICA	1.021.149.782
0102.2.21.2101.62.	RB-SGP-Salud Pública-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. SALUD - PAE FASE 3	1.021.149.782
		-
2	PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO	7.085.218.064
2	PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS	7.085.218.064

Es evidente, entonces, que la adición al presupuesto de ingresos como el de gastos, no fueron caprichosos o arbitrarios, en el entendido que obedecieron a las medidas que el Gobierno Nacional trazó para hacer frente a la pandemia, pero adicionalmente, por cuanto tienen relación directa con algunos puntos específicos a atender, como las actividades necesarias para efectuar el control, contención del contagio y manejo del virus COVID-19 dentro de la jurisdicción del municipio de Popayán, en especial, aquellas actividades que se tienen como una acción inherente en la ejecución del Plan de Acción Específico realizado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio en sesión del día 22 de abril de 2020, por ende, dichas actividades presupuestadas están directamente relacionadas con la situación de calamidad pública decretada en el municipio de Popayán, a su vez que persiguen la atención de la emergencia sanitaria y la prevención de la propagación de la pandemia, dentro del marco normativo dispuesto por el gobierno Nacional dentro del Estado de excepción, vr.gr. Decretos 417 y 461 de 2020.

En ese orden de ideas, es posible concluir que la mencionada adición al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán obedece a los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, por lo que, para esta Sala, la medida se encuentra ajustada a derecho.

De igual modo, es importante resaltar que los valores son asignados a rubros que tienen relación directa con la actual emergencia sanitaria, pues no hay que olvidar que en el momento de la aprobación del presupuesto vigente de rentas y gastos del municipio de Popayán, se desconocía por completo la enfermedad contagiosa y los gastos que demandaría su atención.

Se resalta que el superávit primario del municipio de Popayán se sostiene pese a la adición presupuestal, situación que permite entrever que no se exceden las facultades legales en cabeza de la figura del alcalde, además, las adiciones realizadas además de contar con certificación de la cartera de hacienda municipal se realizan con fundamento en la medida excepcional que así lo permite según se expuso, así, la administración municipal respetó y materializó con ello el principio de legalidad presupuestal reseñado.

Corolario de lo anterior, las disposiciones cuya legalidad se revisó, tienen relación directa con el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y los decretos legislativos expedidos con ocasión de la emergencia,

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

pues son contentivos de medidas que, conforme con el ordenamiento vigente, permiten la flexibilización de los procedimientos para efectuar la reorientación de recursos, en este caso por la propagación del Covid-19. Por consiguiente, se considera que hay conexidad con la norma que declaró el Estado de excepción.

3.8.2.2. La proporcionalidad

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020, 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 adicionado para la vigencia fiscal 2020, resulta, a juicio de la Sala, idóneo para atender los ítems ahí estipulados, al menos, mientras subsistan las circunstancias que dieron origen a la declaración de la emergencia sanitaria, reiterando que la medida presupuestal deviene proporcional pues atiende la situación de calamidad pública decretada desde el 18 de marzo de 2020 en el municipio de Popayán, así, se acoge a los parámetros de la situación excepcional vigente en el territorio.

Bajo estas apreciaciones considera el Tribunal, que la medida establecida en el Decreto 20201000001885 del 24 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 461 del 22 de marzo de 2020; en tanto tiene la finalidad de optimizar los recursos del municipio de Popayán, lo cual se requiere en atención a la facilidad de propagación de la enfermedad.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso¹³, 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.- Declárase ajustado a derecho el Decreto 20201000001885 del 24 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 3”*, expedido por el alcalde de Popayán - Cauca.

¹³ 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 00336 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 20201000001885 del 24 de abril de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE POPAYÁN- CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

SEGUNDO.- Notifíquese 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 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
RAMÍREZ FAJARDO**