



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sala Plena
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá, tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020).

Autoridad: Gobernación de Cundinamarca
Norma: Decreto 190 de 8 de abril de 2020
Radicación: 25000-2315000-2020-00905-00
Asunto: Control de legalidad

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto 190 de 8 de abril de 2020, proferido por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

La Gobernación de Cundinamarca remitió copia del Decreto 190 de 8 de abril de 2020 “*Por el cual se efectúa reducción adición y traslado del presupuesto general del departamento para la vigencia fiscal 2020*”, para que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectúe el control inmediato de legalidad.

Mediante auto de 8 de mayo de 2020 se avocó el conocimiento del presente trámite y se requirió al Gobernador de Cundinamarca para que allegara los antecedentes de la Resolución 70 del 19 de marzo de 2020.

1. Intervención del Gobernador de Cundinamarca

En el término concedido para el efecto, el mandatario departamental se abstuvo de emitir concepto sobre el asunto de la referencia.

2. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 21 Judicial II para asuntos administrativos, allegó concepto en el que solicita se declare ajustado a derecho el Decreto objeto de control de legalidad, por las siguientes razones:

Advierte que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma en la expedición del Decreto No. 190 de 08 de abril de 2020, se cumplen teniendo

en cuenta que ostentan elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la indicación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones o motivaciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Estima que se debe efectuar un estudio material sobre el Decreto objeto de control, a través de un examen de legalidad mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de Emergencia económica, ecológica y social (artículo 215 Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, en especial el Decreto Legislativo 461 del 21 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Señala que la facultad para efectuar modificaciones al presupuesto municipal, en principio y de acuerdo con lo establecido en los numerales 5 de los artículos 313 de la Constitución Política, 92 del decreto 1333 de 1986 y el numeral 9 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, está en cabeza del Concejo Municipal, sin embargo, con la expedición del Decreto 461 de 2020 artículo 1 inciso primero, se faculta a gobernadores y alcaldes para que mediante Decreto, sin la autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, con el propósito de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

Manifiesta que la autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes del Decreto anteriormente señalado está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, empero, posteriormente mediante el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos con ocasión al Estado de Emergencia, extendiendo esas facultades

a los recursos de libre destinación como de destinación específica señalada por la Constitución Política.

Luego de analizar el contenido de las normas referidas y haciendo un estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas, concluye que el Decreto objeto de control inmediato de legalidad es de carácter general, se encuentra expedido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República (Decreto 461 del 2020), con un marco normativo que se ajusta a las atribuciones extraordinarias otorgadas con ocasión a la emergencia, y por lo tanto el Decreto en estudio de encuentra ajustado a derecho.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En razón a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 14 del artículo 151 del CPCA que establece que corresponde a los Tribunales conocer *“Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”* es competente la Sala Plena de esta Corporación para asumir el control de legalidad en el asunto de la referencia.

2. Sobre la norma sometida a control de legalidad

En el presente caso, se analiza la legalidad del Decreto 190 de 8 de abril de 2020 *“Por el cual se efectúa reducción adición y traslado del presupuesto general del departamento para la vigencia fiscal 2020”*, acto administrativo por medio del cual se decidió lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1o.- Efectúese reducción al presupuesto de ingresos de la Secretaría de Salud, por la suma de TRESCIENTOS SETENTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHO MIL PESOS M/CTE (\$370.808.000), con base en el certificado de disponibilidad presupuestal 7100001665 del 09 de marzo de 2020. ex pedido por la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. así:
(...)*

ARTÍCULO 2o.- Efectúese reducción al Presupuesto General del Departamento en los gastos de inversión de la Secretaría de Salud, por la suma de TRESCIENTOS SETENTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHO MIL PESOS M/CTE (\$370.808.000), con base en el certificado de disponibilidad presupuestal 7100001665 del 09 de marzo de 2020. ex pedido por la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. así:

MIL PESOS M/CTE (\$370.808.000) con base en los recursos del artículo anterior. así: (...)

ARTÍCULO 3 •- Adiciónese al Presupuesto de ingresos de la Secretaría de Salud la suma de TRESCIENTOS SETENTA MILLON ES OCHOCIENTOS OCHO MIL PESOS M/CTE (\$370.808.000), así: (...)

ARTÍCULO 4•- Adiciónese al Presupuesto General del Departamento, en los Gastos de Inversión de la Secretaría de Salud, por la suma de TRESCIENTOS SETENTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHO MIL PESOS M/CTE (\$370.808.000), con base en el recurso mencionado en el artículo anterior, así: (...)

ARTÍCULO 5°.- Efectúese traslado al Presupuesto General del Departamento, contra creditando el presupuesto de gastos de inversión de la Secretaría de Salud, por la suma de CINCO MIL TRESCIENTOS SIETE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS MICTE (\$5.307.427.440), con base en el certificado de disponibilidad presupuestal 7100002263 del 25 de marzo 2020, expedido por la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, así:

POS PRE (CODIGO PLAN)	AREA FUNCIONAL (CODIGO FUN)	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPC/PRODUCTO)	FONDO	PRODUCTO CODIGO META TIPO DE META	CONCEPTO	META CUATRIENIO	UNIDAD DE MEDIDA	META ACUMULADA	META VIGENCIA	VALOR
GR:4					GASTOS DE INVERSIÓN - UN					5.307.427.440
1197.01					SUBCUENTA - SALUD PÚBLICA COLECTIVA					3.507.427.440
4					EJE -INTEGRACIÓN Y GOBERNANZA					3.507.427.440
06					PROGRAMA - CUNDINAMARCA A SU SERVICIO					3.507.427.440
				087 Resultado	META RESULTADO - Incrementar del 75,6 a 86 puntos el índice de gobierno abierto IGA, al finalizar el cuatrienio.	86	P			
				088 Resultado	META RESULTADO - Incrementar del 80% al 85% el índice de satisfacción de los usuarios de la Gobernación de Cundinamarca durante el cuatrienio.	85	%			
02				569 Producto	SUBPROGRAMA - BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO META PRODUCTO - Implementar un sistema articulado de vigilancia y control en el sistema general de seguridad social salud, que permita coordinar las aseguradoras, salud pública y prestadores de servicios en salud en el Departamento de Cundinamarca.	1	Num	0.89	0.15	3.507.427.440
					PROYECTO - Fortalecimiento de la autoridad sanitaria a través de la vigilancia de la salud pública como función esencial de la salud individual y colectiva del Departamento de Cundinamarca					3.507.427.440
GR:4-4-06-02-569	A.2.2.23.2.4	29710608	1-0102	08	PRODUCTO - Servicio de información de vigilancia epidemiológica.					3.507.427.440
1197.B					SUBCUENTA - OTROS GASTOS EN SALUD					1.800.000.000
4					EJE - INTEGRACIÓN Y GOBERNANZA					1.800.000.000
06					PROGRAMA - CUNDINAMARCA A SU SERVICIO					1.800.000.000
				087 Resultado	META RESULTADO - Incrementar del 75,6 a 86 puntos el índice de gobierno abierto IGA, al finalizar el cuatrienio.	86	P			
				088 Resultado	META RESULTADO - Incrementar del 80% al 85% el índice de satisfacción de los usuarios de la Gobernación de Cundinamarca durante el cuatrienio.	85	%			
01				555 Producto	SUBPROGRAMA - GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE, MODERNA AL SERVICIO DEL CIUDADANO META PRODUCTO - Apoyar la gestión del 100% de empresas sociales del estado y la EAPB Convida y creación de ESEs del orden Departamental de acuerdo a los resultados obtenidos en la red integrada de servicios de salud en el marco de la atención primaria en salud.	100	%	99	100	1.800.000.000
					PROYECTO - Fortalecimiento de la capacidad administrativa, financiera, técnica y operativa del Nuevo Hospital Regional de Zipaquirá, Cundinamarca					1.800.000.000
GR:4-4-06-01-555	A.2.4	297122000101	1-0100	01	PRODUCTO - Servicio de apoyo financiero para el fortalecimiento de la prestación del servicio de salud en el nivel territorial					1.800.000.000
TOTAL CONTRACRÉDITO SECRETARÍA DE SALUD										5.307.427.440

ARTÍCULO 6°.- Efectúese traslado al Presupuesto General del Departamento, acreditando el presupuesto de **gastos de inversión** de la Secretaría de Salud, por la suma de **CINCO MIL TRESCIENTOS SIETE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE (\$5.307.427.440)**, con base en los recursos del artículo anterior, así:

POS PRE (CÓDIGO PLAN)	AREA FUNCIONAL (CODIGO FUN)	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPC-PRODUCTO)	FONDO	PRODUCTO	CODIGO META	TIPO DE META	CONCEPTO	META CUATRIENIO	UNIDAD DE MEDIDA	META ACUMULADA	META VIGENCIA	VALOR
GR:4							GASTOS DE INVERSIÓN					5.307.427.440
1197.B							SUBCUENTA - OTROS GASTOS EN SALUD					5.307.427.440
2							EJE - TEJIDO SOCIAL					1.800.000.000
01							PROGRAMA - FAMILIAS UNIDAS Y FELICES					1.800.000.000
					020	Resultado	META RESULTADO - Reducir en 22% (3.306 personas) la Población Pobre No afiliada del Departamento.	11635	%			
02							SUBPROGRAMA - FAMILIA PROTECTORA					1.800.000.000
					209	Producto	META PRODUCTO - Cubrir al 100% la provisión de los servicios de salud de la población a cargo del Departamento.	100	%	100	100	1.800.000.000
							PROYECTO - Fortalecimiento a la gestión de servicios de salud a la población pobre no asegurada y la afiliada al régimen subsidiado en los eventos no pos de Cundinamarca.					1.800.000.000
GR.4.2-01-02-209	A.2.4	29709306	1-0100	06			PRODUCTO - Servicios de Salud prestados a población pobre en lo no cubierto por subsidios.					1.800.000.000
4							EJE - INTEGRACIÓN Y GOBERNANZA					3.507.427.440
06							PROGRAMA - CUNDINAMARCA A SU SERVICIO					3.507.427.440
					087	Resultado	META RESULTADO - Incrementar del 75,6 a 86 puntos el índice de gobierno abierto IGA, al finalizar el cuatrienio.	86	P			
					088	Resultado	META RESULTADO - Incrementar del 80% al 85% el índice de satisfacción de los usuarios de la Gobernación de Cundinamarca durante el cuatrienio.	85	%			
02							SUBPROGRAMA - BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO					3.507.427.440
					568	Producto	META PRODUCTO - Implementar el plan Departamental de mejoramiento de la calidad en el 100% de la red pública de prestadores de servicios de salud en Cundinamarca.	100	%	95,83	100	3.507.427.440
							PROYECTO - Fortalecimiento en el marco del sistema obligatorio de la garantía de calidad en las instituciones prestadoras de servicio de la red pública en Cundinamarca.					3.507.427.440
GR.4.4-06-02-568	A.2.4	29747801	1-0302	01			PRODUCTO - Servicio de apoyo financiero para dotar el servicio de salud conforme con estándares de habilitación.					3.507.427.440
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA DE SALUD												5.307.427.440

ARTÍCULO 7°. - Las Direcciones financiera de Presupuesto y Financiera de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda, efectuarán los registros necesarios para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto.

ARTÍCULO 8°.- Una vez expedido el presente decreto, el ordenador del gasto presentará a la Dirección Financiera de Tesorería General del Departamento la solicitud de modificación del programa anual mensualizado de caja - PAC.

ARTÍCULO 9°.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición (negrilla fuera de texto).

De lo dispuesto en la parte considerativa del Decreto citado, se extrae que las sumas objeto de traslado provienen de “recursos del presupuesto de gastos de inversión de la Secretaría de Salud — Fondo Departamental de Salud” y se trasladan con destino a (i) un producto específico para adquisición de insumos, equipos biomédicos y compra de elementos de protección, (ii) para poder girar a prestadores

en salud y así dar suficiencia financiera para la contención de COVID -19 en el territorio y (iii) fortalecerán las acciones de atención de emergencia como estrategia de contención de la propagación del Coronavirus (COVID- 19), para lo cual se realizará compra de insumos y elementos básicos de protección personal y demás contrataciones que se consideren pertinentes desde el ente territorial para la contención de la pandemia".

3. Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos *“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”* cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha establecido que, para que proceda el control inmediato de legalidad, el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: i) *tratarse de un acto administrativo expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica;* y ii) *desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este*¹.

Sobre el particular, en reciente pronunciamiento del H. Consejo de Estado, se precisó que:

“En lo que tiene que ver con cuáles 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, 59 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, 60 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

¹ Consejo de Estado- -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- Sala Veintisiete Especial de Decisión. C.P: Rocío Araújo Oñate., 23 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01123-00(ca). Actor: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

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”².

Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:

3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a *“medidas de carácter general”*³. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos *“cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)”*⁴.

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la *“actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”*⁵.

3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

² Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

³ Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 l-03-1S-000- 2002-1280-01 (CA-006).

⁴ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

En el caso de autos, el Decreto analizado solo cita en sus considerandos que se fundamenta en el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el actual estado de excepción. Cabe señalar que el referido Decreto, además de declarar el estado de urgencia, anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a tal situación, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Declárese 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 este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

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”.

La Magistrada ponente, considera que sería del caso analizar la disposición allegada para efectuar Control Inmediato de Legalidad, no obstante lo anterior, la Sala Plena ha adoptado la tesis según la cual, si el acto administrativo objeto de análisis no hace uso de las competencias extraordinarias, esto es, no cita de manera expresa el Decreto legislativo desarrollado, no resulta procedente conocer de fondo los actos sometidos a control inmediato de legalidad, como quiera que éstos deben ser controlados por los mecanismos ordinarios.

En efecto, la Sala mayoritaria considera que no resulta suficiente que se cite el Decreto 417 de 2020, como quiera que éste no reguló materia diferente a la declaratoria de la Emergencia Económica Social y Ecológica; y en tal medida, los mandatarios locales no tienen competencia directa para desarrollarlo, pues ésta solo es propia del nivel nacional.

En este orden de ideas, la Sala Plena considera que la decisión contenida en el Decreto 190 de 8 de abril de 2020, si bien puede ser discutida a través de los medios ordinarios, no es susceptible de ser analizada a través del control inmediato de legalidad; tesis que se acoge en esta providencia en pro de la seguridad jurídica, así como de los principios de celeridad y eficacia. En

suma, se impone declarar improcedente el trámite del control de legalidad de la referencia.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 la Sala Plena, dadas las circunstancias de excepcionalidad, aprobó que una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, sea firmada únicamente por el Magistrado Ponente y la Presidenta de esta Corporación; bajo el entendimiento que el acta de sala plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones que dan origen a la providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el trámite de control de legalidad respecto del Decreto 190 de 8 de abril de 2020.

SEGUNDO: Notificar esta providencia al señor Gobernador de Cundinamarca y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

TERCERO: Insertar el texto de esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co para los efectos de publicidad para terceros intervinientes y la sociedad en general.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca