



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

<b>Referencia</b>	25000-23-15-000-2020-02387-00
<b>Medio de control</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Autoridad que expidió del acto</b>	Gobernador de Cundinamarca
<b>Acto sujeto a control</b>	Decreto No. 324 de 2020
<b>Tema</b>	Incorporación de recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías Bienio 2019-2020 del departamento de Cundinamarca. Proyecto de inversión en el sector salud. D.L. 513 de 2020. Procedencia del control. Declara ilegal el artículo 5°. Declara la legalidad de todo lo demás.

En virtud de lo señalado en el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, así como de la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación en sesión del 1° de febrero de 2021, procede la Subsección a proferir sentencia en el proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES.**

**1. Texto del acto sujeto a control.**

**DECRETO No. 324 DE 2020**  
**(23 DE JUNIO DE 2020)**

***"Por el cual se incorporan recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías, Bienio 2019-2020 – Secretaría de Salud"***

**EL GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA**

*En ejercicio de las facultades constitucionales, en especial las conferidas en la Ley 1530 de 2012, Decreto 1949 de 2012, Decreto Legislativo 513 de 2020 y Decreto 1082 de 2015, y*

**CONSIDERANDO**

*Que el 18 de julio de 2011 fue promulgado el Acto Legislativo 05 de 2011 "Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones".*

*Que el artículo 60, del Título V "Régimen presupuestal" Capítulo I "Del Sistema Presupuestal" de la Ley 1530 de 2012 establece "(...) Las disposiciones del presente título constituyen el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política".*

*Que el artículo 6 ídem, señaló que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.*

*Que el artículo 28 ídem, señaló que corresponde a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), designar los ejecutores de los proyectos de inversión y decidir la Instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión.*

Que el artículo 96 ídem, señaló que los recursos asignados del Sistema General de Regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones deberán ser incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, mediante decreto expedido por el Gobernador o alcalde una vez aprobado el proyecto respectivo y previa su ejecución.

Que el artículo 2.2.4.1.2.6.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que "(...) Los órganos del Sistema General de Regalías, aquellas entidades diferentes a las territoriales que reciban recursos funcionamiento del sistema y las entidades públicas designadas como ejecutoras de proyectos por los órganos colegiados de administración y decisión, con cargo a recursos de asignaciones directas o provenientes de los Fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional y de Ciencia, Tecnología e Innovación, dispondrán en sus presupuestos un capítulo independiente para el manejo de los recursos del Sistema General de Regalías de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.2.4.1.2.2.13. del presente decreto (...)".

Que el 2.2.4.1.2.7.2. "Capítulo de regalías dentro del presupuesto de las entidades territoriales" del Decreto 1082 de 2015 precisa que "Dentro del presupuesto de las entidades territoriales se creará un capítulo independiente, en el que se incorporarán los recursos provenientes del Sistema General de Regalías. El manejo presupuestal de estos recursos estará sujeto a las reglas presupuestales del sistema contenidas en la Ley 1530 de 2012, en la ley bienal del presupuesto, en los decretos reglamentarios que para el efecto se expidan y en las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan. La vigencia de los ingresos y gastos incorporados en dicho capítulo será bienal concordante con la vigencia del presupuesto del Sistema General de Regalías".

Que en virtud del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 513 del 2 de abril de 2020, por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el Decreto 513 de 2020 consideró que "el proceso definido para la presentación y registro en el Banco de Proyectos de Inversión y la correspondiente citación a OCAD para la viabilización, priorización y aprobación de estos proyectos, actualmente tiene una duración de alrededor de 3 meses en promedio, (...) términos que se consideran moderados en circunstancias de normalidad pero que, de acuerdo con los hechos recientes, no contribuyen para hacer frente a la emergencia. Razón por la cual el decreto modifica algunos "artículos de la Ley 1530 de 2012 con el fin de optimizar los tramites tendientes a la ejecución de los proyectos de inversión, en particular los siguientes: 25 «Formulación y presentación de los proyectos de inversión», 26 «Viabilidad de los proyectos de inversión», 27 «Aprobación y priorización de proyectos de inversión» y 28 «Ejecución de proyectos de inversión»: que establecen el ciclo de los proyectos de inversión, pero únicamente para las asignaciones directas y el Fondo de Compensación 40% y, cuando se traten de proyectos de inversión que busquen conjurar la emergencia sus efectos».

Que el artículo 1 señaló que el Decreto Legislativo 513 de 2020 "(...) aplica para aquellos proyectos de inversión que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y de una calamidad pública departamental y municipal, sean presentados para su financiación a través de recursos provenientes de asignaciones directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, después del 17 de marzo de 2020, y que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social Ecológica o contrarrestar sus efectos. Así mismo, aplicará para la verificación de requisitos de los proyectos de inversión que, con el mismo objeto, pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional".

Que el artículo 4 ídem establece que para los proyectos de inversión que pretendan la financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, la verificación del cumplimiento de requisitos para su viabilización, priorización y aprobación está a cargo del OCAD correspondiente, señalando en el artículo 5 que se podrán financiar inversiones relacionadas con **atención en salud y protección social**, entre otras.

Que, a su vez la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías expidió el Acuerdo 58 del 2 de abril de 2020, por medio del cual, se establecen requisitos y lineamientos específicos para la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías- SGR y aprobación del proyecto de inversión, de acuerdo con la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020.

Que el párrafo del artículo 1 del mencionado Acuerdo establece que "Los proyectos de inversión (...) podrán implementar las acciones que tengan por objeto atender la emergencia económica, social y ecológica o la ayuda humanitaria en materia de dotación, suministro de medicamentos y alimentos, recuperación y atención a lo económico, productivo y social, así como las demás intervenciones necesarias para contrarrestar los efectos de la emergencia o calamidad pública, siempre que no corresponda a gastos permanentes y se enmarquen en el término de vigencia de las declaratorias".

Que tal como se desprende del Acta No. 03 del 4 de junio de 2020, la Secretaria Técnica del OCAD señaló que el proyecto de inversión denominado "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria del Covid-19 para las E.S.E

del departamento de Cundinamarca" (...) "SI CUMPLE" con el trámite de verificación de requisitos adelantado por la Secretaría Técnica del OCAD Región Centro Oriente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 513 de 2020 para proyectos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020 decretada por el Covid-19.

Que mediante Acta 03 del 4 de junio de 2020 se precisó que "(...) la secretaria Técnica del OCAD Región Centro Oriente comprobó en el proceso de verificación que el proyecto se presenta de conformidad con lo establecido para proyectos de inversión dentro de una calamidad pública en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el COVID -19. El proyecto se remitió al Ministerio de Salud el cual conceptuó de manera FA VORABLE el día 01 de junio de 2020".

Que el artículo 1 del Acuerdo No. 102 del 4 de junio de 2020, emitido por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Región Centro Oriente — OCAD, viabilizó, priorizó y aprobó, el proyecto de inversión denominado "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria del Covid-19 para las E.S.E. del departamento de Cundinamarca - BPIN 202000050003, por la suma total de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564), financiado con recursos del Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional, bienio 2019 - 2020.

Que el artículo 1 ídem, designó al departamento de Cundinamarca, como entidad pública ejecutora del proyecto "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las E.S.E. del departamento de Cundinamarca" por valor de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564).

FINANCIACIÓN			
FUENTES	TIPO DE RECURSO	VIGENCIA PRESUPUESTAL SGR	VALOR APROBADO
Departamento CUNDINAMARCA	Fondo de Compensación Regional	2019 - 2020	\$37.666.131.862
Departamento CUNDINAMARCA	Fondo de Desarrollo Regional	2019 - 2020	\$ 5.767.163.702

Que de conformidad con el artículo 93 de la Ordenanza 227 de 2014, el Director Financiero de la Dirección de Contaduría del departamento de Cundinamarca, expidió certificado por valor de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564), valor correspondiente a la financiación del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, así:

CERTIFICADO	FECHA	TIPO DE RECURSO	VALOR
SH-DFC-040-2020	09-06-2020	Fondo de Compensación regional	\$37.666.131.862
		Fondo de Desarrollo Regional	\$5.767.163.702
<b>TOTAL</b>			<b>\$43.433.295.564</b>

Que mediante oficio radicado vía mercurio No. 2020319831 del 12 de junio de 2020, la Secretaría de Salud solicitó a la Secretaría de Hacienda se efectúe la adición de recursos al presupuesto del Sistema General de Regalías - SGP por la suma de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564), en atención a la entidad ejecutora y de la instancia designada para la contratación del proyecto:

- Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de calamidad sanitaria del Covid-19 para las E.S.E del departamento de Cundinamarca,

Que, en el mencionado oficio, la Secretaría de Salud justificó el crédito, en los siguientes términos:

"Se requiere adicionar los recursos del Sistema General de Regalías, según el acuerdo del OCAD No. 102 de 2020 v el acta No. 03 de 2020 del mismo órgano colegiado, con destinación exclusiva del proyecto "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal. aseo y desinfección para

la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las E.S.E del departamento de Cundinamarca”, por la suma de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564) de los cuales se adicionan por Fondo de Desarrollo Regional (8-0300) el valor de CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SETECIENTOS DOS PESOS M/CTE (\$5.767.163.702) y por el Fondo de Compensación Regional 60% (8-0200) el de TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$37.666.131.862) discriminado en los siguientes productos:

*PRODUCTO:* Servicio de apoyo para la prestación del servicio de transporte de pacientes. Al adicionar recursos por valor de \$2.900.217 653 a este producto, se aporta al cumplimiento del proyecto dado que se realizará la adquisición de 11 ambulancias de transporte asistencial medicalizado para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las E.S.E del departamento de Cundinamarca, según documento técnico que se aprobó en el acuerdo del OCAD No. 102 de 2020 y el acta No. 03 de 2020 del mismo órgano colegiado.

*PRODUCTO:* Servicio de apoyo para la dotación hospitalaria. Al adicionar recursos por valor de \$40.533 077.911 a este producto, se aporta al cumplimiento del proyecto dado que se realizará la adquisición de equipos biomédicos, elementos protección personal y elementos de aseo, desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las E.S.E del departamento de Cundinamarca según documento técnico que se aprobó en el acuerdo del OCAD No. 102 de 2020 y el acta No. 03 de 2020 del mismo órgano colegiado.”

Que el Director de Finanzas Públicas de la Secretaría de Planeación del departamento de Cundinamarca, certificó la inscripción en el banco departamental de proyectos de inversión, así:

SPC	FECHA	PROYECTO
297813	10-06-2020	Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las E.S.E del departamento de Cundinamarca

Que la Secretaría de Planeación del departamento de Cundinamarca emitió concepto favorable No. 105 del 12 de junio de 2020, en los términos del artículo 91 de la Ordenanza 227 del 1º de agosto de 2014, el cual forma parte del presente decreto.

Que la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del departamento de Cundinamarca emitió concepto favorable del 16 de junio de 2020, según artículo 91 de Ordenanza 227 del 1º de agosto de 2014.

Expuesto lo anterior, se hace necesario incorporar recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías del Bienio 2019-2020, en el marco del régimen presupuestal de este Sistema.

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1º-** Incorpórese al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías, para el Bienio 2019-2020 la suma de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564) con base en el certificado expedido por el Director Financiero de la Dirección de Contaduría del departamento de Cundinamarca, SH-DFC-040-2020 del 9 de junio de 2020, así:

**INGRESO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS  
SECCIÓN PRESUPUESTAL 6106  
SECRETARÍA DE HACIENDA**

POSPRE (CODIGO PLAN)	AREA FUNCIONAL (CODIGO FUN)	FONDO	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPC+PRODUCTO)	BPIN	CONCEPTO	VALOR
IR:					INGRESOS	43.433.295.564
IR:5					SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	43.433.295.564
IR:5:1					RECURSOS DE LA VIGENCIA	43.433.295.564
IR: 5:1-02					FONDOS SGR VIGENCIA ACTUAL	43.433.295.564
IR: 5:1-02-01					FCR 60% DEPARTAMENTO	37.666.131.862
IR 5:1-02-01-06	TI B 2 1 1	8-0200	999999	2020000050003	FCR 60% PROYECTO: Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las ESE del departamento de Cundinamarca	37.666.131.862
IR: 5:1-02-03					FDR FONDO DE DESARROLLO REGIONAL	5.767.163.702
IR 5:1-02-03-07	TI B 2 2	8-0300	999999	2020000050003	FDR PROYECTO adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las ESE del departamento de Cundinamarca	5.767.163.702
<b>TOTAL ADICIÓN</b>						<b>43.433.295.564</b>

**ARTÍCULO 2º-** Incorpórese al presupuesto de gastos de inversión del capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías del Bienio 2019-2020 de la Secretaría de Salud, la suma de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564), así:

**Por el cual se incorporan recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías, Bienio 2019-2020 – Secretaría de Salud**

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 6197  
SECRETARÍA DE SALUD**

POS PRE (CÓDIGO PLAN)	AREA FUNCIONAL (CÓDIGO FUN)	BPIN	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPC-PRODUCTO)	FONDO	PRODUCTO	CODIGO META	TIPO DE META	CONCEPTO	META CUATRIENIO	UNIDAD DE MEDIDA	META ACUMULADA	META VIGENCIA	ADICIÓN
GR:4								GASTOS DE INVERSIÓN					43.433.295.564
6197.B								SUBCUENTA - OTROS GASTOS EN SALUD					43.433.295.564
J								EJE - INTEGRACION Y GOBERNANZA					43.433.295.564
04								PROGRAMA - CON TODA SEGURIDAD					2.900.217.653
						080	Resultado	META RESULTADO - Reducción de 2 puntos en la tasa de homicidios en el Departamento en relación con el dato de cierre 2015 durante el cuatrienio	+ 11	P			
01								SUBPROGRAMA - CUNDINAMARCA TERRITORIO SEGURO					2.900.217.653
						514	Producto	META PRODUCTO - Responder al 100% de las emergencias en salud y desastres con oportunidad en articulación con la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo en Desastres	100	%	93,75	100	2.900.217.653
								PROYECTO -Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las ESE del departamento de Cundinamarca					2.900.217.653
GR 4 4-04-01-514	A 1 1	2020000050003	29781302	8-0300	02			PRODUCTO - Servicio de apoyo para la prestación del servicio de transporte de pacientes					2.900.217.653
06								PROGRAMA - CUNDINAMARCA A SU SERVICIO					40.533.077.911
						087	Resultado	META RESULTADO - Incrementar del 75,6 a 80 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					40.533.077.911
						508	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	40.533.077.911
								PROYECTO -Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las ESE del departamento de Cundinamarca					40.533.077.911
GR 4 4-06-02-568	A 1 1	2020000050003	29781301	8-0200	01			PRODUCTO - Servicio de apoyo para la dotación hospitalaria					37.666.131.862
GR 4 4-06-02-568	A 1 1	2020000050003	29781301	8-0300	01			PRODUCTO - Servicio de apoyo para la dotación hospitalaria					2.866.946.049
<b>TOTAL ADICIÓN SECRETARÍA DE SALUD</b>													<b>43.433.295.564</b>

**ARTÍCULO 3º-** Las Direcciones de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda efectuarán los registros necesarios para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto.

**ARTÍCULO 4º-** Una vez expedido el presente Decreto el ordenador del gasto de la Secretaría de Salud presentará a la Tesorería General del Departamento la solicitud de modificación del programa anual mensualizado de caja PAC.

**ARTÍCULO 5º-** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en Bogotá D.C., 23 de junio de 2020*

**NICOLÁS GARCÍA BUSTOS**  
*Gobernador*

**ERIKA ELIZABETH SABOGAL CASTRO**  
*Secretaria de Hacienda*

**YOLIMA MORA SALINAS**  
*Secretaria de Planeación*

**GILBERTO ÁLVAREZ URIBE**  
*Secretario de Salud*

**2. Actuación procesal.**

El 23 de junio de 2020 el Gobernador de Cundinamarca expidió el Decreto No. 324, por medio del cual se incorporaron recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías, Bienio 2019-2020 – Secretaría de Salud.

Cumpliendo lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el acto fue remitido a este Tribunal para el control inmediato de legalidad correspondiente. El 26 de junio de 2020, la Secretaría General de esta Corporación repartió el expediente al Despacho del magistrado ponente.

El 16 de julio de 2020 el magistrado ponente profirió auto mediante el cual resolvió avocar conocimiento del Decreto 324 de 2020, proferido por el Gobernador de Cundinamarca.

El mismo día se notificó dicha providencia al Gobernador de Cundinamarca y al Ministerio Público. También se publicó el correspondiente aviso.

El 30 de julio de 2020, la Gobernación de Cundinamarca intervino en el proceso.

El 12 de agosto de la anualidad, el Procurador 136 Judicial II Administrativo rindió concepto.

**3. Intervención de la Gobernación de Cundinamarca.**

La autoridad expedidora del Decreto 324 del 23 de junio de 2020 argumentó que el señalado acto administrativo era legal debido a que fue proferido con observancia de las normas que regulan la materia.

Sostuvo que la Ley 1530 de 2012 establece la manera en la que se deben ejecutar los proyectos del Sistema General de Regalía. El Decreto 1082 de 2015 preceptúa la creación de un capítulo de regalías dentro del presupuesto de las entidades territoriales y el manejo de estos recursos. Con la declaratoria del estado de excepción, el Presidente de la República profirió el D.L. 513 de 2020 donde se modifican algunos artículos de la Ley 1530 de 2012, con el fin de optimizar y agilizar los trámites tendientes a la ejecución de los proyectos de inversión del presupuesto de las regalías. Proyectos que a su vez deben implementar acciones que tengan por objeto atender la emergencia económica, social y ecológica.

Indicó que siguiendo las disposiciones anteriormente enunciadas, se profirió el Decreto 324 de 2020 respetando el procedimiento establecido para tal fin: i) fue aprobado por el OCAD competente a través del acta o acuerdo expedidos para tal efecto, ii) se designó como entidad ejecutora al Departamento de Cundinamarca, iii) el ente ejecutor aceptó la designación a través del Gobernador como representante legal, iv) se expidieron los conceptos respectivos por parte de las Secretarías de Planeación y Hacienda de Cundinamarca y v) los recursos tienen por objeto atender las causas que originaron la emergencia sanitaria, tal como fue sustentado por la Secretaría de Salud.

Solicitó entonces que se declarara ajustado a derecho el señalado Decreto departamental y allegó como pruebas las diferentes autorizaciones, actas, certificaciones y acuerdos proferidos por las diferentes entidades que intervienen dentro del proceso de incorporación de recursos.

#### **4. Concepto del Procurador.**

El 12 de agosto de 2020, el Procurador 136 Judicial II Administrativo rindió concepto en el sentido de considerar que el acto administrativo examinado se encontraba ajustado al marco constitucional y legal. Consideró que, verificados los elementos de forma y de fondo, el decreto se enmarca en los objetivos y finalidades establecidas en el D.L. 513 de 2020, esto es, la inversión de los recursos indispensables para la financiación de proyectos que tienen por objeto la implementación de las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria o de emergencia, con motivo de la crisis generada por el Coronavirus. Adicional a ello sostuvo que se siguieron los procedimientos legales previstos para su expedición y se verificó el cumplimiento de los requisitos que posibilitan la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías en el marco de la emergencia sanitaria.

Toto ello para concluir que se satisfacían los requisitos de competencia, contenido, relación de conexidad y finalidad del Decreto 324 con el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y con las condiciones establecidas en el D.L. 513 de 2020.

## **II. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LA SALA**

Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Es procedente realizar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 324 de 23 de junio de 2020, por medio del cual el Gobernador de Cundinamarca incorporó recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías

para Bienio 2019-2020 y con destinación al sector salud, teniendo en cuenta que el decreto fuere proferido con posterioridad a la vigencia del D.L. que declaró el EE?

- En caso de ser procedente el control, ¿el Decreto 324 de 23 de junio de 2020 es legal, proporcional, sistemático y adecuado a los fines?

### **Tesis de la Sala.**

- Es procedente realizar el correspondiente control inmediato de legalidad del decreto 324 de 2020 en atención a que se cumplen los criterios, ii) orgánico, iii) la naturaleza general y abstracta del acto objeto de CIL, y iv) el que haya sido expedido en ejercicio de la función administrativa. A su vez, **porque** el acto administrativo sometido a control fue expedido dentro de término de vigencia del D.L. 513 de 2020 y lo desarrolla.
- El decreto 324 de 2020 debe declararse ajustado a la Ley por cumplir con los criterios de competencia, sistematicidad, transitoriedad, proporcionalidad y adecuación de la medida, como quiera que se encuentran acorde con lo estipulado en los D.L 513 de 2020 y demás normas que le sirven como fundamento. El **artículo 5°** deberá declararse legal bajo el entendido que surtirá efectos jurídicos desde su publicación, al tenor de lo establecido en el artículo 65 del C.P.A.C.A.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. Precisiones metodológicas.**

El control inmediato de legalidad (CIL) es un medio de control especial y expedito que sirve de contrapeso efectivo al poder que adquiere la autoridad territorial, una vez declarado el estado de excepción, que en su ejercicio podría afectar los derechos, la Constitución y el ordenamiento jurídico. Debido a la naturaleza, fines y características del CIL, la Sala debe, desde el inicio, enfrentar la problemática de establecer su competencia de conformidad con las normas básicas que buscan, esencialmente, que se lleve a cabo un juicio de fondo, integral, sustantivo y oportuno de las medidas o actos administrativos generales objeto del control.

Así, el precedente de este Tribunal ha ido consolidándose respecto a que declarado el EE, las autoridades territoriales mantienen sus facultades y competencias ordinarias, pero al mismo tiempo adquieren otras de orden extraordinario por vía del desarrollo de los diferentes decretos legislativos que expida el Presidente de la República al asumir materias legislativas<sup>1</sup>. Por tanto, en algunos actos administrativos concurren facultades ordinarias con las extraordinarias, las cuales sí son objeto del CIL. Entonces, deberá diferenciarse entre unas y otras con el propósito de que sean los actos administrativos generales que expidan las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como "desarrollo" de tales decretos legislativos, los que sean objeto del CIL, las demás

---

<sup>1</sup> Ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Felipe Alirio Solarte Maya. Providencia del 21 de julio de 2020. Radicación No. 25000231500020200042100. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Oscar Armando Dimaté Cárdenas. Providencia del 8 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200032800. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. Providencia del 27 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200157400. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00601-00. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00548-00.

funciones ejercidas solamente son enjuiciadas siempre que haya un vínculo necesario e inescindible con las primeras.

Como puede observarse sin mayor hesitación, el CIL es un juicio complejo puesto que implica que el juez, al ejercer de manera inmediata, oficiosa y expedita el control, sea el protagonista de la conservación de la superioridad e integridad del ordenamiento jurídico y de los derechos. Es a dicha autoridad judicial a la que le corresponde hacer las distinciones y la relaciones adecuadas y correctas para que su juicio conserve los límites competenciales de todas las autoridades dentro del marco de excepcionalidad y garantice, de esta manera, la superación de las causas que generaron la crisis dentro del estado de derecho y el pronto regreso a la normalidad jurídica.

## **2. El CIL como mecanismo judicial de control efectivo en el marco de los estados de excepción. Régimen de legalidad.**

Los estados de excepción son instituciones constitucionales del estado social de derecho enfrentar la guerra exterior (Art. 212 CP), la perturbación del orden público interno (Art. 213 CP) y la perturbación del orden económico, social y ecológico del país, o que constituya graves calamidad pública (Art. 215 CP), mediante el cual se permite al Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, decretar el estado de excepción y habilitarse para poder asumir poderes temporales, excepcionales, necesarios y expeditos con el único y exclusivo fin de conculcar o superar las causas que generan cada uno de dichos estados de excepción, por lo que se crea un "régimen de legalidad" (Art. 7, L. 137 de 1994) que sirve de fundamento y marco para la actuación y control de las medidas y actos que adopten la entidades y autoridades nacionales, distritales, regionales y locales. Estos estados de excepción consagrados en la Constitución Política responden a la decisión del constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la constitución aún en situaciones de anormalidad<sup>2</sup>.

El sistema de "balances y contrapesos" o "frenos y contrapesos" que surge a partir del entendimiento de los límites al poder del Estado, en cabeza de los diferentes órganos de las Ramas del Poder Público, se enfoca en el aspecto dinámico del ejercicio del poder político. Dicho modelo acepta, consecuentemente, "que tiene que existir un cierto nivel de complementariedad, concurrencia y cooperación entre los poderes públicos para que el Estado pueda garantizar, tanto las libertades básicas, como los derechos prestacionales"<sup>3</sup>.

Lo que pretende la Constitución mediante el estado de excepción como "régimen de legalidad" es que el Gobierno adquiera herramientas o facultades para que pueda superar las causas que generaron el estado de excepción y regresar al estado ordinario o normal de legalidad, salvaguardando los principios intrínsecos al Estado social y democrático de derecho. Por ello, los Jueces de la República deben permitir que las autoridades administrativas actúen de manera rápida y efectiva dentro del marco jurídico excepcional y amplio que le otorga la Constitución al Gobierno Nacional (Arts. 212, 213 y 215 CP), procurando garantizar que los derechos y libertades de las personas y ciudadanos que fueron limitados o afectados, a través de las medidas que adopten dichas autoridades, sólo lo sean dentro de los estrictos términos y límites que requiera para conculcar las causas de la crisis, sin que ellos se vean vulnerados en su núcleo esencial y sólo de

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional sentencia C-004 de 1992.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2014.

manera transitoria, especial y proporcional.

En línea con lo anterior, como el "Estado de derecho es una técnica de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica", al haberse alterado el régimen jurídico ordinario y creado un "régimen de legalidad", lo que se busca, entonces, es que se mantenga el "imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad"<sup>4</sup>.

Así, este "régimen de legalidad" como elementos y características esenciales: (i) todos los actos expedidos por las autoridades en el marco del Estado de excepción están sujetos a control; (ii) la restricción de las libertades y derechos fundamentales debe tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha llamado la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales<sup>6</sup>.

Dicho esto, se procede a exponer los elementos sustantivos de la competencia y del juicio como son los conceptos normativos de "materia", "función administrativa" y "desarrollo de los decretos legislativos", que permiten que se pueda resolver el tema de la competencia de la Sala.

### **3. Competencia de la Sala.**

#### **3.1. Normas que establecen la competencia.**

Los artículos 214 y 215 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994 establecen una serie de principios y reglas que deben considerarse durante el mencionado Estado de excepción.

Ley 137 de 1994, artículo 20:

*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la 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.*

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*Artículo 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si*

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

*emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

El artículo 185 del CPACA establece el trámite del control inmediato de legalidad de los actos: requisitos de admisión, competencia de ponente y Sala, plazos y formas de intervención de la ciudadanía y Ministerio Público, pruebas y sentencia.

A su vez, el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 185 de la referencia y señaló en su párrafo primero que "En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia".

### **3.2. Criterios que determinan la competencia.**

Tal como se advirtió con anterioridad, las normas que regulan el CIL incluyen de manera indistinta las reglas que determinan la competencia de la Sala para avocar conocimiento del asunto. Es por ello que los debates que surgen para asumir el CIL han generado muchas controversias al interior de todos los Tribunales Administrativos de país, pero al mismo tiempo ha permitido depurar los diferentes requisitos y reglas aplicables para lograr la finalidad de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y el ordenamiento jurídico, como de los derechos.

De las normas aplicables a este tipo de control, es posible advertir **cinco criterios** que deben cumplirse para efectos de determinar la competencia de la Sala en relación las medidas de carácter general expedidas en el marco del estado de excepción. Dichos criterios son: **1.** El temporal, **2.** El orgánico, **3.** El de la naturaleza general y abstracta de los actos susceptibles de control, **4.** El que se refiere a la expedición de aquellos en ejercicio de la función administrativa, y finalmente **5.** Que se trata del desarrollo de una de las materias de uno de los decretos legislativos proferidos dentro de la excepcionalidad, el cual involucra criterios formales y materiales para el juicio.

Todos ellos, muestra del objeto, procedimiento y criterios propios del CIL. Veamos:

1. Que la medida o acto administrativo sea expedido por una autoridad del orden distrital, departamental o municipal en ejercicio de función administrativa<sup>7</sup>
2. La medida o acto administrativo debe ser de carácter general; también podrían ser objeto del control, las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas<sup>8</sup>;

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de septiembre de 2019, Auto interlocutorio. MP Exp. 11001-03-24-000-2018-00166-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

3. La medida o acto administrativo debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa
4. Que se trata del desarrollo de una de las materias de uno de los decretos legislativos proferidos dentro de la excepcionalidad.

### **3.2.1. Criterio referente a la verificación de la materia para definir el acto administrativo del CIL.**

Desde la perspectiva práctica, poder determinar de manera clara y precisa el acto administrativo sobre el cual debe recaer el control inmediato, es una labor interpretativa sustantiva que requiere, previamente, diferenciar tres tipos de actos:

a) El decreto legislativo mediante el cual el Presidente con la firma de todos los ministros declara el estado de excepción (Art. 214.1 y 215 CP);

b) Los decretos legislativos que “deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción” (Art. 214.1); “Estos decretos [legislativos] deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia” (Art. 215 CP);

c) Las “medidas” o “actos administrativos” de carácter general que sean “dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción” (Art. 20 L. 137/94 y art. 136 CPACA)

¿A qué se refieren con las “materias” los artículos 214 y 215 de la Constitución? La Sala despejará este concepto a partir de la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

d) El concepto de materia tiene muchas definiciones y significados<sup>9</sup>, dentro de los cuales podemos estar de acuerdo que se trata de todo un “conjunto” de cosas o asuntos o temas, es decir, cuando decimos que la materia del derecho civil o público se entiende que incluyen muchos subtemas.

e) Ahora, desde una interpretación sistemática en el derecho constitucional, la norma utiliza el concepto de “materia” para referirse a los decretos legislativos que son expedidos con ocasión y durante el estado de excepción, es decir, porque con base en tales decretos se subvierte una normalidad o se entra en un estado de excepcionalidad.

f) Esta subversión de la normalidad se refiere a las poderes y facultades con la que actúa el Gobierno y las autoridades públicas dentro del estado de derecho para situaciones ordinarias, pero al ocurrir situaciones extraordinarias dichos poderes y facultades no son suficientes, ni idóneos ni expeditos, por ello se requieren nuevos con el objeto de enfrentar dichas situaciones.

g) Los poderes y “facultades” nuevas que se le otorgan al Gobierno para “circunstancias extraordinarias” tienen el carácter de especiales, adecuadas, expeditas, efectivas y necesarias (Art. 2 L. 137/94);

<sup>9</sup> <https://dle.rae.es/materia?m=form>.

“Conjunto de conocimientos que constituyen un campo del saber, una disciplina científica o una asignatura académica”.

“Conjunto de las cosas que atañen al gobierno, conservación, aumento y reputación de los Estados”.

“En la filosofía aristotélica, principio potencial y pasivo que en unión con la forma sustancia constituye la esencia de todo cuerpo, y subyace a cada una de las formas que se suceden”

h) Dichas facultades son las que crean un "régimen de legalidad", lo cual significa que dentro del estado social de derecho se ha diseñado un camino o forma sustantiva para que las "circunstancias extraordinarias" sean afrontadas dentro del estado de excepción. No se trata de que subvierta la normalidad de cualquier manera, sino que se exige que sea institucionalizada, con exigencias de forma y sustancia, tanto para su declaratoria como para su implementación y ejecución.

i) Una característica esencial es que los decretos son de naturaleza legislativa. Estos, además, cuando afecten o suspendan leyes "deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción" (Art. 12 L. 137/94).

j) Respecto a la motivación expresa, la Corte ha sostenido que con esta exigencia "se acabará la costumbre generalizada, por parte del Gobierno, de decretar una suspensión genérica de múltiples leyes vigentes, con la simple fórmula de que se suspenden todas las normas "que sean contrarias" con las que se expiden, pues de ahora en adelante se tendrá que indicar expresamente cuáles son los ordenamientos concretos que son antagónicos con el estado de excepción, lo cual facilitará el control de constitucionalidad, y terminará de una vez por todas con la indeterminación de la normatividad que se suspende, hábito ese que generaba una verdadera incertidumbre e inseguridad jurídica para todos los ciudadanos y las autoridades públicas"<sup>10</sup>.

k) Por tanto, para poder determinar el acto administrativo sobre el cual debe recaer el control inmediato de legalidad, se debe acudir a las materias que son objeto de los decretos legislativos<sup>11</sup>, lo cuales deben estar debidamente motivados y consignar expresamente su relación "directa y específica" con el estado de emergencia", esto "constituye un control más sobre el Gobierno, con el fin de evitar que el Presidente de la República exceda la tarea legislativa que en forma temporal y limitada le compete ejercer", asimismo, que "existan controles más rigurosos que en tiempo ordinario, pues es en tales periodos cuando se presentan mayores excesos y arbitrariedades por parte de las autoridades, en razón de la amplitud de los poderes que se les asignan"<sup>12</sup>.

#### **4 Juicio Integral del CIL. Marco normativo, características y criterios para orientar el juicio.**

##### **4.1 Control inmediato de legalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado.**

La jurisprudencia del H Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de realizar varios controles inmediatos de legalidad y de ellos se pueden extraer:

###### **4.1.1 Características<sup>13 14</sup>**

<sup>10</sup> Corte Constitucional sentencia C-179 de 1994

<sup>11</sup> Para el caso del estado de excepción decretado mediante decreto 417 de 2020, han sido 72 decretos legislativos los que se han expedido que han tocado variadas material.

<sup>12</sup> Corte Constitucional sentencia C-179/94

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00951-00(CA)A

<sup>14</sup> Sobre las características del Control Inmediato de Legalidad ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009<sup>15</sup>, señaló las principales características de este medio de control a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo: i) **su carácter jurisdiccional**; ii) **es inmediato y automático**<sup>16</sup>; iii) **es oficioso**; iv) **es autónomo pero compatible y/o coexiste**<sup>17</sup> con medios de control ordinarios que ejerza el ciudadano contra los mismos actos administrativos<sup>18</sup>; v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa**<sup>19</sup>; vi) **el control es integral** porque es control completo<sup>20</sup> y el marco normativo del juicio de legalidad es tanto la Constitución, la ley estatutaria, como el régimen de legalidad creado<sup>21</sup>; vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios; viii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos<sup>22</sup>.

#### 4.1.2 Carácter integral del CIL. Criterios para el juicio.

Con ocasión de la revisión constitucional del Decreto 333 declaratorio de Estado de Emergencia Social, en providencia C-004 de 1992<sup>23</sup>, la Alta Corporación fue expresa en considerar que un instrumento de excepción no puede conllevar a la negación de la vigencia del principio democrático que sustenta el Estado Social de Derecho, cuando su primer y último designio es su defensa. Formuló en consonancia, que en circunstancias extraordinarias "(...) la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado". Por esta razón, debido al carácter normativo y superior de la Constitución, es imperativo que el control sea de "mérito y no exclusivamente de forma".

La sentencia C-179 de 1994 realizó el juicio de constitucionalidad<sup>24</sup> y precisó aspectos importantes respecto de las características esenciales del control inmediato de legalidad. No obstante, solo sería a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado que se le aduciría al medio de control inmediato de legalidad, el carácter integral que aquí pretende discutirse.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

<sup>16</sup> No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), Consejero ponente, Mauricio Fajardo Gómez. Expediente N° 2009-00549.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del siete (7) de febrero del dos mil (2000); Radicación: CA-033.

<sup>23</sup> Sentencia C-004 de 7 de mayo de 1992. Recobra esta sentencia un aporte del Procurador General de la Nación, que ilustra el carácter de lo que aquí pretende evidenciarse: "Si en tiempos de paz económica, social o ecológica, la Corte ha de ser exigente en el análisis de las medidas dictadas al amparo de la Carta, con más razón en épocas de turbación del orden que dichos conceptos representan, no pudiendo restringir su función a lo meramente formal. Como se ha dicho con razón sobre este punto, el control debe ser integral o no tiene razón de ser. La competencia es sobre el fondo y la forma, para que la Constitución sea norma de normas y el control integral de constitucionalidad que la Carta postula, sea, en verdad, efectivo."

<sup>24</sup> Sentencia C- 179 de 13 de abril de 1994. A saber, afianzaba en sus consideraciones, que los decretos legislativos debían ser: (i) Justificativos de la restricción de los derechos susceptibles de ser limitados; (ii) conexos con las causas que originaron la alteración del orden; (iii) conjuradores de las causas de la perturbación; (iv) necesarios respecto de la adopción de sus medidas, demostrando que las ordinarias eran exiguas; y (v) proporcionales, contemplando la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos.

En efecto, las providencias CA-01<sup>25</sup> y CA-01<sup>26</sup> de 1999 particularizaron sus elementos tales como: **a)** Que el juicio de las medidas de carácter general que pretendieran hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos promulgados durante los estados de excepción, el análisis de legalidad trascendería la comprobación de los requisitos formales; **b)** Que debe juzgarse la conexidad con las causas que dieron origen a su implantación, su carácter transitorio y su proporcionalidad, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico; **c)** La sentencia CA-697, precisa que el examen de legalidad implica que la adopción de la medida acontezca en un marco de legalidad según el cual, el objeto reglamentario de la medida no exceda o modifique la ley.

La jurisprudencia<sup>27</sup> ha sentado desde ese entonces, una línea que se ha consolidado respecto de las pautas que consolidan el carácter integral que se aduce al medio de control, estableciendo como criterios de análisis: **(i)** la competencia de la autoridad que expidió la medida; **(ii)** su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; **(iii)** su carácter transitorio; **(iv)** la sujeción a las formalidades; **(v)** la proporcionalidad que guarda con el propósito de conjurar la crisis e impedir la proliferación de sus efectos; **(vi)** la adecuación a los fines y **(vii)** la correspondencia con la sistematicidad del ordenamiento, es decir, la cohesión con las normas que la preceden y fundamentan, o son coetáneas, siempre que no hayan sido suspendidas o derogadas por las disposiciones con fuerza de ley dictadas al amparo del estado de excepción.

Otros debates que ha asumido la jurisprudencia es la prevalencia del control de simple nulidad debido a su carácter pleno sobre el control automático<sup>28</sup>, como la distinción entre los decretos cuyo contenido desarrollaba la declaratoria de estado de excepción, y aquellos expedidos en consonancia con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política (la potestad reglamentaria del presidente de la República) así indirectamente estos refirieran normas promulgadas en desarrollo del estado de excepción<sup>29</sup>. Asimismo se ha dicho que el control automático o inmediato de legalidad resulta compatible con la posibilidad de ejercer la acción de nulidad por inconstitucionalidad en los eventos en los cuales tanto el derecho positivo —artículos 237-2 constitucional y 135 CPACA— como la jurisprudencia han reconocido la procedencia de este último medio de control<sup>30</sup>, igualmente ha abordado el tema de que el juez, en el caso concreto y con el efecto inter partes, es el encargado de definir si la norma objeto del control inmediato contiene o no disposiciones ilegales o inconstitucionales, caso en el cual debería declarar la excepción de inconstitucionalidad.<sup>31</sup>

Ahora bien, con la sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>32</sup> operó un viraje en la línea mantenida desde la CA-010 de 1999, que acaso puede ser visto como una reducción de

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999), Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán). Rad. CA-010

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y nueve 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del siete (7) de febrero del dos mil (2000); Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Radicación: CA-033. Consejo de Estado; Sentencia del veinticuatro (24) de Septiembre de dos mil dos (2002). Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla. Radicado número: CA-697; Sentencia del veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicado: 2010 – 00196; Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>28</sup> Salvamento de voto D.M. Guzmán. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del siete (7) de marzo del dos mil (2000). Consejero Ponente, Javier Díaz Bueno. Radicación número: CA-050

<sup>29</sup> Salvamento de voto D.G Leyva. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del dos (2) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Consejero Ponente, Javier Díaz Bueno. Radicación número: CA-008.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, Sentencia del once (11) de noviembre de dos mil diez (2010). Consejera ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00070-01

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>32</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Sentencia del 7 de febrero del 2000, CA-033 (M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez).

las demás características antes desarrolladas por la jurisprudencia a los fines sustanciales del control inmediato de legalidad, conforme ya lo había puesto de presente la sentencia del 7 de febrero del 2000<sup>33</sup>, sin embargo, sólo redujo los requisitos ya vistos para efectos del control, pero precisó un aspecto relevante en cuanto a los ámbito normativos del juicio de legalidad del control inmediato de legalidad:

*En primer lugar, solo sobre las normas expedidas en desarrollo de EE [a], pero en caso de que el juez se percate de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley [b], dictadas al amparo del EE, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para control de legalidad [c].*

Por lo tanto, el control integral es en realidad un juicio complejo que requiere un riguroso y estricto análisis de confrontación o comparación a partir de muchos **criterios enunciados**. Unos de carácter puramente formales, otros procedimentales, otra sustantivos o materiales, sistemáticos y finalísticos. Se tiene como parámetros normativos la Constitución, el bloque de constitucionalidad, los artículos 214 a 215 de la Constitución Política, la ley estatutaria de los Estados de Excepción (L. 137/94), los decretos legislativos bajo el amparo y en desarrollo del estado de excepción, las normas que ordinarias que no hayan sido suspendidas o derogadas con los decretos legislativos.

#### 4.1.2.1 Desarrollo de los decretos legislativos.

Se ha diferenciado, en principio, el criterio de materia, ya estudiado, con el concepto sustantivo del desarrollo de los decretos legislativos. Entonces, ¿A qué se refiere la norma cuando dice que el CIL recae sobre actos administrativos que se expidan “como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”?

Siguiendo dicho razonamiento, para que la Sala pueda saber si es un desarrollo o no de un decreto legislativo, presupone que se determine la materia, conforme a los cual es necesario: **a) Identificar** la totalidad de los decretos legislativos que fueron expedido con ocasión y durante el estado de excepción por parte del Gobierno. Para el caso que nos ocupa en este proceso se han expedido 72 decretos legislativos con base en el decreto 417 de 2020, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional<sup>34</sup>; **b) Revisar** cada uno de dichos decretos legislativos con el objeto de determinar cuáles fueron cada una de las materias que fueron objeto de regulación; **c)** Frente a lo anterior, confrontar o relacionar las medidas o actos administrativos que fueron expedidos por la autoridad nacional, cuando se trata del control ante el Consejo de Estado, o las autoridades distritales, departamentales o municipales, para el caso de los Tribunales Administrativos y son objeto del CIL, con el propósito de determinar si se refiere a alguna de las materias que fueron reguladas por cualquiera de los decretos legislativos; **d)** Por lo tanto, cuando se refiere la norma a que se trata de actos administrativos que sean expedidos “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, metodológicamente tendrá que haberse superado los anteriores análisis, y luego, dicho decreto tendrá que someterse al juicio integral de legalidad en su aspecto sustantivo y finalístico.

<sup>33</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA) (M.P. Ruth Stella Correa Palacio). Sentencia del 05 de marzo de 2012, Rad 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) (M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas). Sentencia del 7 de febrero del 2000, 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA) (M.P. Marco Antonio Velilla Moreno).

<sup>34</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

Entonces, como ya estamos dentro de la materia, las preguntas pertinentes podrían ser: a) ¿Si otorgó facultades especiales a los gobernadores, alcaldes u autoridades que estén desarrollando en el acto administrativo?; b) ¿Si es cierto lo anterior, las “desarrolló” la autoridad dentro del marco del decreto, se desbordó, las utilizó para los fines del COVID19?; c) ¿La medida o acto administrativo expedido por la autoridad, violó alguna norma ordinaria distinta al decreto legislativo, resulta inconstitucional, resulta violatoria del bloque de constitucionalidad?; d) ¿Qué pasa si la medida o el acto administrativo no contiene ninguna motivación o ésta simplemente utiliza fuentes normativas ordinarias pero en su contenido se refiere a alguna materia de los decretos legislativos?; e) ¿El acto es conexo con la causa, es transitorio, es proporcional?

#### **4.1.3. La debida motivación de los actos administrativos sometidos a control. Características, exigencias e importancia en el juicio de legalidad del CIL.**

La motivación de los actos administrativos es un deber que el derecho constitucional y administrativo le ha impuesto a las autoridades públicas con miras a garantizar el derecho fundamental al debido proceso y la maximización del principio de legalidad. Asimismo, es una prerrogativa que permite la eficacia normativa del principio democrático y materializa los principios de publicidad y transparencia; garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales del administrado<sup>35</sup>.

La motivación, entendida como la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión, supone la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las decisiones que son adoptadas por las autoridades en ejercicio de la función administrativa<sup>36</sup>. Ha señalado el Consejo de Estado<sup>37</sup>:

*"Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto".*

No obstante, dicha exigencia es rigurosa cuando se trata de los actos administrativos que desarrollan decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción, pues la motivación impide que las potestades extraordinarias que le han sido otorgadas a las autoridades administrativas por parte del Presidente de la República deriven en decisiones arbitrarias o fundadas en el abuso del poder. Presupuesto último que pretende controlarse a través del presente juicio automático y oficioso de legalidad de este tipo de decisiones administrativas.

En este sentido, es claro que las autoridades administrativas se encuentran llamadas a motivar de manera expresa, clara y suficiente las medidas adoptadas para superar la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción. Deber que implica que

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Corte Constitucional sentencia SU- 917 de 16 de noviembre de 2010, M.P. **Jorge Iván Palacio**.

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016.

<sup>37</sup> Citando a García de Enterría, Eduardo "Curso de Derecho Administrativo". T.I. 5ª edición. Civitas S.A., Madrid, 1989. Ver: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 4. Rad. 11001-03-15-000-2020-003128-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 1 de diciembre de 2020.

señalen las causas **jurídicas** y **fácticas** que permiten a la autoridad utilizar las facultades excepcionales que les han sido otorgadas, pues sólo así es posible que el Juez del control inmediato de legalidad determine si las medidas adoptadas son i) necesarias, ii) proporcionales, iii) adecuadas a los fines y iv) tienen conexidad con las causas que generaron el estado de excepción.

Entonces, la motivación como requisito de legalidad del acto administrativo que expide la autoridad administrativa debe ser superior o más estricto, es decir, el acto administrativo de carácter general remitido para control debe contener aspectos fácticos concretos que se refieran al nivel de competencia y función administrativa de la autoridad expedidora y no limitarse a realizar un bosquejo de los fundamentos normativos utilizados para su expedición.

El juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional respecto a los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República, encuentra fundamento – principalmente - en el análisis de la sistematicidad y adecuación de ese tipo de medidas generales y abstractas en relación con la constitución política. Aunque en la sentencia C-240 de 2020 la Corte también hace hincapié en el requisito de suficiencia de la motivación como elemento necesario para adelantar un juicio de constitucionalidad, lo cierto es que se limita a un análisis de los sentidos de las normas en su nivel abstracto y general.

Por el contrario, el juicio que se adelanta por los Tribunales Administrativos en el marco del control inmediato de legalidad es distinto, pues a nivel jerárquico y administrativo, la autoridad que lo expide tiene una relación distinta con el tipo de norma excepcional que le sirve de fundamento. En ambos casos el grado de abstracción de las normas es diferente; es superior la que se expide por el Presidente de la República, quien actúa en ejercicio de su facultad legislativa extraordinaria, y menor la que profieren las autoridades administrativas pues, aunque son actos administrativos de carácter general, las mismas deben concretarse de acuerdo con las competencias y funciones administrativas de las autoridades expedidoras que se mantienen aún en tiempos de excepcionalidad. Ello, exige que los decretos legislativos se concreten a través de decisiones que se materialicen en la realidad, es esta concreción la que permite determinar si se hace uso o no de estas competencias excepcionales, pues el CIL sólo procede cuando los motivos del acto se refieren directamente a las competencias y funciones administrativas otorgadas en el ámbito territorial y funcional, conforme a las causas que generaron el régimen normativo excepcional dentro del cual se desarrollan.

Luego, el juicio de corrección que realiza el Juez del control inmediato de legalidad encuentra punto de partida en la exposición del razonamiento lógico que le permitió a la autoridad concluir que la decisión adoptada se ajustaba al ordenamiento jurídico y a las circunstancias fácticas que la motivaron, por lo que se trata de un deber más exigente y riguroso en cabeza de la administración, dentro del cual **no** resulta suficiente invocar como único fundamento del acto administrativo, el decreto legislativo que permite a la autoridad adoptar determinada decisión o, lo que es lo mismo, el fundamento normativo que otorgó la facultad extraordinaria.

En conclusión, la motivación es un presupuesto indispensable para juzgar la legalidad del acto administrativo sometido a control (Art. 137 del CPACA). En el ámbito del CIL tiene otro tipo de exigencias o elementos de juicio más estrictos y exigentes al tratarse del

desarrollo de decretos legislativos que otorgan facultades y potestades extraordinarias. Dentro de dichas exigencias se encuentra la de la exposición clara, expresa y suficiente de las razones fácticas y jurídicas que cimientan la decisión administrativa, lo que a su vez permite determinar si las medidas adoptadas son i) necesarias, ii) proporcionales, iii) adecuadas a los fines y iv) tienen conexidad con las causas que generaron el estado de excepción.

#### **4.1.4. Las entidades territoriales y la administración central en el marco de los Estados de emergencia y su relación con los criterios que orientan el juicio integral del CIL.**

¿Cómo armonizar y articular estas funciones administrativas especiales entre las diferentes autoridades y entes territoriales, en el nuevo “régimen de legalidad”?

Los criterios que orientan el juicio integral del CIL necesariamente implican entender la complejidad de la relación jurídica que tiene lugar entre las entidades territoriales y el sector central en el marco de los estados de excepción. Lo anterior, como quiera que indagar sobre la proporcionalidad, correspondencia, adecuación y sistematicidad de las medidas adoptadas a nivel departamental y municipal, involucra acudir a los principios que orientan la relación jurídica existente entre el sector central y el territorial desde la Constitución de 1991, para efectos de realizar una lectura de la misma a la luz de la situación de anormalidad que llevó al Presidente de la República, como máxima autoridad de la Rama Ejecutiva, a declarar el estado de excepción.

“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Art. 1 CP). Desde la perspectiva estructural el estado es unitario, con órganos autónomos e independientes a nivel territorial y por servicio, que colaboran armónicamente en el cumplimiento de los fines del estado (Art. 113 CP). Desde la perspectiva administrativa y funcional, rigen los principios de coordinación, concurrencia y subordinación (Art. 287, 288 y 356 CP), lo cuales determinan el talante, el límite y los contenidos esenciales que deber ser regulados en el marco del estado de excepción.

Lo anterior significa que, aunque el estado colombiano se encuentre organizado como República unitaria, el funcionamiento del mismo y el ejercicio de la función administrativa se rige por otro tipo de principios que les permite a las entidades territoriales tener cierto nivel de autonomía, pero estar sujetas a principios de organización tendientes a la coordinación, concurrencia y subordinación.

Debido al carácter autónomo y descentralizado de las entidades territoriales, se ha comprendido como la capacidad de autogobernarse por autoridades, ejercer competencias propias, exclusivas y excluyentes, administrar recursos y establecer tributos, participar en rentas nacionales (Art. 287 CP) y decidir cuáles son las medidas adecuadas y razonables. La jurisprudencia ha precisado que el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales implica la capacidad de que planeen, organicen, ejecuten y controlen sus funciones y competencias, concepto que se traduce en un supuesto de autonomía administrativa, fiscal y política. La administración central, por su parte, actúa conforme a la premisa de que todo asunto que trascienda a la esfera del nivel local o seccional concierne a la nación entera, ya que la conformación

administrativa de nuestro Estado supone la asunción de competencias unificadas cuando quiera que se trate de asuntos que escapen al orden estrictamente territorial<sup>38</sup>. Por su parte, la Ley 1454 de 2011 también regula la materia al incluir un catálogo de principios más extenso y de segundo orden, entre los que se incluyen soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial.

Por lo tanto, habrá que realizar el juicio de ponderación de principios en cada caso concreto, para armonizar y articular las facultades que son ejercidas por el Presidente de la República a través de los decretos legislativos mediante los cuales se crea un "régimen de legalidad" según asuma las "materias" pertinentes, frente al desarrollo de cada una de estas materias que, en ejercicio de las funciones administrativas, expida la autoridad territorial. Autoridad que se encuentra dotada de la autonomía necesaria para regular los asuntos concernientes a su territorio de la forma que considere idónea y adecuada.

## **5 Sentencia del CIL**

### **5.1 Efectos, alcances y modulación de las sentencias proferidas en ejercicio del CIL.**

Conforme lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, las sentencias proferidas en el marco del control inmediato de legalidad hacen tránsito a cosa juzgada relativa. Sólo producen efectos erga omnes en relación con las normas jurídicas superiores que sirvieron como marco normativo para efectuar el control.<sup>39</sup>

Ahora, en cuanto a los efectos de las sentencias proferidas en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha establecido que es facultad del juez contencioso administrativo fijar los efectos de sus fallos. Ello, en virtud del principio de separación de poderes, la autonomía como elemento consustancial al ejercicio de la función jurisdiccional, el valor superior de la justicia, el principio de seguridad jurídica y la primacía del orden constitucional —y del legal, tratándose de la fiscalización de actos administrativos.<sup>40</sup>

El Consejo de Estado, en sede de control inmediato de legalidad ha determinado que la modulación de sus fallos halla fundamento al encontrarse ante una disposición normativa que no admite una declaración de validez pura y simple. Esto es, que llanamente no se le puede considerar absolutamente nula o válida, por lo cual es menester del juez administrativo apoyarse en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se hace énfasis en la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente.

A través de este mecanismo de modulación se cumple con eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneren el derecho, excluyendo de esta manera la ilegalidad a fin de mantener incólume el ordenamiento jurídico y en segundo

<sup>38</sup> Constitucional de Colombia, Sentencia C-471 de 1995, (M.P. Hernando Herrera Vergara); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1258 de 2001, (M.P. Jaime Córdoba Triviño); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1051 de 2001, (M.P. Jaime Araujo Rentería).

<sup>39</sup> Consejo de Estado. S. Plena, Sentencia 2010-00196, nov.23 de 2009. MP. Ruth Stella Correa, Reiterada en S. Plena, Sentencia 2020-01213, abr. 22 de 2020. MP. William Hernández Gómez.

<sup>40</sup> Consejo de Estado. S. Plena, Sentencia 2009-00549, oct.20 de 2009. MP. Mauricio Fajardo Gómez

lugar se logra conservar de manera exclusiva la aplicación o la interpretación que se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, tal como lo ha sostenido este Tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>41</sup>.

#### **IV. CASO EN CONCRETO**

##### **1. Precisión del caso.**

Mediante el decreto 324 del 23 de junio de 2020, el Gobernador de Cundinamarca incorporó al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías para el Bienio 2019-2020 la suma de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564) (art. 1), incorporó al presupuesto de gastos de inversión del capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías de la Secretaría de Salud la misma suma de dinero (art. 2), ordenó a las direcciones de presupuesto y contabilidad de la Secretaría de Hacienda efectuar los registros necesarios para el cumplimiento de lo previsto en el decreto (art. 3), dictaminó que el ordenador del gasto de la Secretaría de Salud presentara a la Tesorería General del Departamento la solicitud de modificación del programa anual mensualizado de caja PAC (art. 4) y estableció que el Decreto rige a partir de la fecha de su expedición (art. 5).

##### **1.1. Fundamentos del decreto 324 de 2020.**

El decreto 324 del 23 de junio de 2020 se fundamentó en la ley 1530 de 2012, el Decreto 1949 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015. De igual forma, invocó como fundamento el Decreto Legislativo 417 de 2020, de manera enunciativa y formal; y el Decreto Legislativo 513 del 2 de abril de 2020 "Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Se abordarán entonces, en primer lugar, los aspectos puramente formales que determinan la competencia de la Sala dentro de los cuales será imperioso referirse detalladamente a dos criterios: i) temporal y ii) del desarrollo de alguno de los D.L. En segundo lugar, se procederá a realizar el juicio de legalidad correspondiente.

##### **2. Competencia de la Sala.**

##### **2.1. Elementos formales de la competencia.**

La Sala es competente para realizar el CIL del decreto 324 de 2020 debido a que se cumple con los criterios: **1. Orgánico** porque fueron expedidos por el señor Gobernador de Cundinamarca, máxima autoridad administrativa de dicho ente territorial; **2. Naturaleza del acto administrativo** porque tiene un carácter general y abstracto debido a que las medidas adoptadas se aplican en todo el territorio departamental y a efectos de incorporar presupuesto al sector de la salud; y **3. En ejercicio de función administrativa** porque a través de los mismos, se incorporó al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías para el Bienio 2019-2020 y al presupuesto

<sup>41</sup>Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-00601-00.

de gastos de inversión de la Secretaría de Salud, la suma de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$43.433.295.564), con el fin de prevenir la propagación del COVID-19.

### **2.1.1. En cuanto al criterio temporal.**

Sobre este asunto, el problema jurídico que debe abordar la Sala se circunscribe a determinar si el decreto 324 de 2020 es objeto de control, teniendo en cuenta que fue expedido en vigencia del D.L. 513 de 2020 y por fuera de la vigencia del D.L. 417 de 2020, mediante el cual se declaró el EE.

Para responder este interrogante es necesario precisar varias cuestiones. Primera el D.L. 513 del 2 de abril de 2020 establece que el señalado acto estaría vigente a partir de la fecha de su publicación a efectos de conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Art. 9), Segunda mediante sentencia C-254 de 2020, el señalado D.L. 513 no fue limitado en el tiempo por parte de la Corte Constitucional.

Ahora bien, el decreto remitido para CIL no fue expedido durante la vigencia del EE (D. 417 del 17 de marzo de 2020) y aunque en pronunciamientos anteriores se sostuvo que la emisión de los actos fuera de este límite temporal era argumento suficiente para declarar improcedente el CIL<sup>42</sup>, lo cierto es que es tesis de la Sala que el criterio temporal se satisface verificando que: i) el D.L. que desarrolla el acto sometido a control fuera proferido dentro del EE y ii) dicho D.L. se encuentre vigente al momento de expedición del acto. Es decir, el criterio no está atado a la vigencia de la declaratoria del EE, sino a la del D.L. que desarrolla. En este caso, a la vigencia del D.L. 513 de 2020.

Acudir a la tesis anterior, en la que se sostiene que el criterio temporal de competencia de la Sala se encuentra atado a que los actos administrativos deban ser proferidos dentro de la vigencia del EE resulta restrictiva, de conformidad con los siguientes argumentos:

1. El CIL hace parte del sistema de controles del ordenamiento jurídico colombiano y es el instrumento para la defensa judicial de la superioridad e integridad del ordenamiento legal como la garantía de los derechos frente el ejercicio de los poderes y facultades de las autoridades administrativas del orden territorial dentro del marco de los estados de excepción, con el único propósito de que se superen las causa que generaron la crisis y se regrese a la normalidad.
2. El criterio temporal tiene que ser visto desde la perspectiva de la misma Constitución y los estados de excepción (Art. 212 a 216 CP), los cuales claramente establecen términos taxativos. Para el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, señala que se debe declarar por 30 días y se puede prorrogar por el mismo término, sin que pueda ser mayor a 90 días durante el año. Así que tanto la declaratoria del EE como los decretos que los desarrollan tienen un límite temporal como criterio para efectos de su validez, más no para su vigencia, puesto que los decretos legislativos pueden ir más allá del tiempo de vigencia de la declaratoria (Art. 215 de la CP y Arts. 47 y 49 de la L. 137 de 1994), excepto los

<sup>42</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. CP: Alfonso Sarmiento Castro. Providencia del 23 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-01310-00. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. CP: Alfonso Sarmiento Castro. Providencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-01769-00.

que se refieren a impuestos que para su permanencia en ordenamiento están sujetos a que el Congreso incluya en una ley para el año siguiente. Luego, son tres tiempos que deben diferenciarse: a) El de la validez y vigencia del EE; b) La validez para la expedición de los DL; c) El de vigencia de los DL, el cual debe ser transitorio.

3. Ahora, respecto del criterio temporal para efectos de adelantar el CIL por parte de los Tribunales Administrativos, la pregunta jurídica que debe resolverse es si la competencia de la Sala depende de la vigencia de los EE, es decir, de los Decretos que fundamentaron su declaratoria, o de la vigencia de los DL que desarrollaron las materias legislativas que fueron adoptadas por el Presidente de la República. Para resolver esta problemática, entonces, lo primero que debe tenerse en cuenta es que los EE permiten una subversión del ordenamiento jurídico ordinario o normal para superar las causas de una crisis de tal magnitud y gravedad, que impiden que el gobierno y las autoridades administrativas puedan superarlas a través de las herramientas propias del ordenamiento ordinario; lo segundo, que las facultades y poderes otorgados durante el EE a las autoridades administrativas son transitorias y especiales por su propia naturaleza y finalidad (C-171 de 1994); y lo tercero, que el CIL como garantía de la superioridad e integridad del ordenamiento legal, debe recaer sobre todos los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos mientras estos se encuentren vigentes.
4. Desde la perspectiva legal, tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, indican que procederá el CIL de 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”.
5. Estas disposiciones, **no** establecen un criterio temporal, sino un criterio de **conexidad**. Una cosa es que la norma indique que serán objeto de control las medidas expedidas “como desarrollo de los decretos legislativos” y otra muy diferente que serán objeto de control los “decretos legislativos [que hayan sido expedidos] durante los Estados de Excepción”, luego son dos los contenidos normativos o sentidos que tiene esta disposición: una relativa a las medidas adoptadas en “desarrollo” de los decretos legislativos y otra relativa al requisito de validez de los “decretos legislativos” que debieron ser expedido “durante los Estados de Excepción”. Luego, no podría interpretarse que la competencia del Tribunal para objeto del CIL solamente se limita a controlar los actos administrativos que fueron expedidos durante los estados EE, cuando las mismas disposiciones establecen diferencias entre el parámetro del control de las medidas o el marco normativo para evaluar la legalidad de esos actos, es decir, los D.L. que se expidieron “durante” (temporal) los EE, y el criterio de conexidad, que permite determinar cuáles son los actos administrativos que desarrollan esos D.L. y estarían sometidos a control de esta Corporación.
6. De allí que sean dos los criterios a tener en cuenta para efectos de adelantar el CIL: i) el de verificar que desarrolla uno de los D.L. que fueron proferidos dentro del EE y ii) que el acto administrativo que lo “desarrolle” fuera expedido durante la vigencia del mismo D.L. En consecuencia, como los D.L. que asumen las materias tienen una vigencia superior a aquél que declaró el EE, entonces, así mismo pueden ser “desarrollados” por las autoridades administrativas por fuera del EE, mientras se encuentren vigentes en el ordenamiento jurídico. Luego, mal haría la Sala en restringir su competencia por una vía interpretativa a un criterio temporal

que la norma no establece, que va en contra de la finalidad y la naturaleza misma del CIL, y especialmente del papel protagónico que debe cumplir el juez contencioso en materia del control inmediato.

7. Es por ello que, para esta Corporación, existe un criterio de conexidad que permite determinar cuál es el objeto de control e implica que la medida a examinar no deba sujetarse a la vigencia del EE, sino que, por el contrario, deba interpretarse de tal manera que se concluya que serán objeto de control los actos administrativos generales que sean proferidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción y en desarrollo de alguno de los D.L. mientras se encuentren vigentes.
8. Estos decretos legislativos otorgan facultades y competencias excepcionales a las autoridades administrativas de orden territorial que no tenían antes de manera ordinaria, y son aquéllas las que ejercen o “desarrollan” en los actos administrativos que son el objeto del CIL por parte de los Jueces de lo contencioso administrativo, Consejo de Estado y Tribunales. Debe verificarse igualmente si el Decreto Legislativo que desarrolla el acto sometido a control, se encontraba vigente al momento de su expedición.
9. Una posición contraria a la adoptada por esta Sala desconocería que el Decreto Legislativo mediante el cual se declara el EE es una norma habilitante que, si bien produce efectos jurídicos, no concede, en principio, ningún tipo de facultad extraordinaria a las autoridades administrativas. Es a través de los demás D.L. expedidos durante la vigencia del EE, que el Presidente de la República regula las materias que se encuentran sometidas a reserva legal y que, por las circunstancias extraordinarias y anormales que fundamentan la declaratoria del EE, normalmente tienen efectos superiores y prolongados a los de la duración del D.L. 417 de 2020. Por esta razón, es diferente el control automático de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos donde el criterio temporal es un criterio de validez de dicha norma (Parágrafo Art. 215 y Art. 241.7 de la CP) del control inmediato de legalidad que ejerce el Consejo de Estado y los Tribunales (Art. 20 L. 137 de 1994 y el Art. 36 de la Ley 1437 de 2020)
10. Asimismo, acudir a una interpretación restrictiva es contrario a la propia Constitución pues aunque el artículo 215 de la Carta Política establece un criterio temporal respecto a la vigencia del EE, también señala que los D.L. pueden tener una vigencia superior al EE y que hay unos, los que establecen tributos, que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal y para mantenerse deben ser adoptados mediante ley del Congreso de la República, a través de la cual se les otorgue un carácter permanente.
11. Todo ello supone entonces que el CIL deba proceder para revisar la legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades administrativas durante la vigencia de los D.L. que les otorgan facultades excepcionales, y no sólo durante la vigencia del EE. De ser así, se permitiría que las mismas autoridades decidan cuándo procede el control o no de sus actos. Son ellas quienes podrían decidir ejercer las facultades excepcionales una vez cesen los efectos del D.L. 417 de 2020, con la finalidad de esquivar el control judicial. También podría dejarse de realizar el control de medidas que desarrollan D.L. proferidos por el Presidente de la República el último día de la vigencia del D.L. 417 de 2020, pues los actos administrativos que los desarrollen serían expedidos fuera del término de duración de la declaratoria del EE. Ambos, presupuestos erróneos y alejados de la naturaleza y finalidad del CIL, dentro del sistema de pesos y contrapesos que le corresponde preservar al Juez.

12. Le corresponde entonces al Juez del control inmediato de legalidad evaluar el cumplimiento de este requisito de procedibilidad del control, procurando la salvaguarda del ordenamiento jurídico y el efectivo control de las medidas adoptadas en ejercicio de facultades extraordinarias por parte de las autoridades administrativas. No pueden ser estas últimas quienes determinen cuáles de sus actos serán controlados judicialmente a través de este mecanismo automático y a partir de una interpretación restrictiva de los artículos que fijan la competencia de esta Corporación para adelantar el control, únicamente se desdibuja la finalidad de las autoridades judiciales dentro de los EE, que no es otra que la de la preservación de los derechos, libertades y garantías dentro del marco del ordenamiento legal y constitucional.

Así las cosas, para la Sala se cumple con el criterio temporal que fija la competencia de esta Corporación en el sub-lite, al haberse proferido el decreto 324 del 23 de junio de 2020 dentro de la vigencia del D.L. 513 de 2020 y, por ende, se procederá a estudiar el último de los criterios señalados en las normas aplicables.

### **2.1.2. En cuanto al desarrollo de decretos legislativos dictados durante el EE.**

El acto objeto de control cumple con el referido requisito, en tanto es el desarrollo del D.L. 513 del 2 de abril de 2020 "Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Si bien es cierto que en materia de organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías existe norma ordinaria que atribuye facultades a las autoridades administrativas de orden territorial para manejar los recursos provenientes del señalado Sistema, bajo ciertos procedimientos establecidos, principalmente, en la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1949 de 2012, también lo es que a través del D.L. 513 del 2 de abril de 2020 el Presidente de la República modificó los artículos de la Ley 1530 de 2012 referentes a: 25 «Formulación y presentación de los proyectos de inversión»; 26 «Viabilidad de los proyectos de inversión», 27 «Aprobación y priorización de proyectos de inversión» y 28 «Ejecución de proyectos de inversión»; que establecen el ciclo de los proyectos de inversión, pero únicamente para las asignaciones directas y el Fondo de Compensación 40% o del 60% del Fondo de Desarrollo Regional, y cuando se traten de proyectos de inversión que busquen conjurar la emergencia y sus efectos. Todo ello, con el fin de optimizar los trámites tendientes a la ejecución de este tipo de proyectos que permitirían mitigar el contagio a causa del COVID-19.

No obstante, el mismo Decreto Legislativo indicó en su artículo 8º que se mantenían incólumes las disposiciones generales del Sistema General de Regalías que no fueran explícitamente modificadas por dicho acto general. De allí que pueda afirmarse que existe una concurrencia de facultades ordinarias y extraordinarias a disposición de las autoridades administrativas, en lo que se refiere a la regulación y expedición de medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, siempre que aquellos tengan

como finalidad conjurar la crisis sanitaria, económica, social y ecológica a causa del COVID-19.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el decreto 324 del 23 de junio de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, tiene como finalidad incorporar recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías para el Bienio 2019-2020, a través de la aprobación de proyectos de inversión pública dirigidos a fortalecer el Sistema de Salud departamental con motivo de la pandemia causada por el coronavirus, es claro que el criterio de competencia de la Sala se ve satisfecho, pues se está regulando una de las materias con reserva de ley que, específicamente, se reglamentó a través de uno de los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República durante la vigencia del EE, el D.L. 513 de 2020.

### **3. Juicio de legalidad.**

Procede la Sala a pronunciarse sobre la legalidad del decreto 324 del 23 de junio de 2020, así:

#### **3.1. La competencia de la autoridad que expidió la medida.**

El Gobernador de Cundinamarca tiene competencia para incluir los recursos asignados del Sistema General de Regalías para su departamento a través de decreto departamental, de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Ley 1530 de 2012:

**"ARTÍCULO 96. INCORPORACIÓN DE RECURSOS.** Los recursos asignados del Sistema General de Regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones deberán ser incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, mediante decreto expedido por el Gobernador o alcalde, una vez aprobado el proyecto respectivo y previa su ejecución." (Subrayado fuera del texto original).

Por tanto, teniendo en cuenta que el proyecto de inversión denominado "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria del COVID-19 para las E.S.E del departamento de Cundinamarca" que fundamentó la incorporación de los recursos del Sistema General de Regalías de la entidad territorial, fue aprobado por la Secretaría Técnica del OCAD – Región Centro Oriente mediante acta No. 03 del 4 de junio de 2020, previo concepto FAVORABLE del Ministerio de Salud y Protección Social y el mismo no se había ejecutado al momento de la expedición del decreto objeto de control, se concluye que el Gobernador de Cundinamarca tenía competencia para proferir el acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad.

Adicional a ello, el artículo 2º del D.L. 513 de 2020 indicó que las etapas correspondientes a la formulación y presentación, viabilización y registro, priorización, así como la ejecución de los proyectos de inversión creados para mitigar las consecuencias del COVID-19 se encontrarían a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de asignaciones directas y del Fondo de Compensación Regional con los que se financiarán los proyectos. Por ende, le corresponde a la máxima autoridad administrativa del

departamento de Cundinamarca la conducción de este tipo de procedimiento de aprobación e incorporación de recursos asignados del Sistema General de Regalías.

### **3.2. Conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.**

El decreto 324 del 23 de junio de 2020 cumple con el requisito de conexidad, en tanto la incorporación de los recursos al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías surge de la formulación y presentación, viabilización y registro, priorización y aprobación de un proyecto de inversión para la "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria del COVID-19 para las E.S.E del departamento de Cundinamarca", es decir, tiene como finalidad conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19.

Esta medida surge con ocasión de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el COVID-19 y tienen por objeto que el sector salud se fortalezca para prestar los servicios de forma adecuada y oportuna. Mediante oficio CI-2020319831 el Secretario de Salud del departamento de Cundinamarca Gilberto Álvarez Uribe, justificó la necesidad de incorporar los recursos del SGR al sector de la salud para efectos de la prestación del servicio en condiciones de sanidad y bioseguridad óptimas, buscando la adquisición de 11 ambulancias de transporte asistencial medicalizado para la atención de la calamidad sanitaria por el COVID-19 y de los demás elementos de protección requeridos en las E.S.E del departamento.

Así, teniendo en cuenta que la totalidad de los artículos del decreto No. 324 del 23 de junio de 2020 guardan una relación directa de conexidad temática, sistemática y teleológica con los decretos legislativos que sirven de fundamento, habida cuenta que dichos actos administrativos están encaminados a incorporar recursos del Sistema General de Regalías para los proyectos de inversión de fortalecimiento del sector salud, con el propósito de conjurar los efectos de las crisis por la pandemia COVID 19 que vive nuestro país desde el pasado mes de enero, se concluye que los mismos tienen conexidad con el hecho fundante de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, DL 417 de marzo 17 de 2020.

### **3.3. Carácter transitorio.**

Las medidas adoptadas por el Gobernador de Cundinamarca cumplen con este carácter temporal si se tiene en cuenta que los **artículos 1 y 2** del decreto 324 de 2020 precisamente se limitan a la incorporación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías al capítulo presupuestal independiente para el Bienio 2019-2020 y al presupuesto de gastos de inversión de la Secretaría de Salud correspondiente a este mismo periodo de tiempo.

En consecuencia, teniendo en cuenta que se asegura que los efectos de las medidas adoptadas por el Gobernador a través del acto objeto de control únicamente tendrán vigencia en lo que resta del año 2020, se cumple con el carácter transitorio de las mismas. Máxime cuando a través del D.L. 513 de 2020 no se establece un límite temporal inferior respecto a la duración de las medidas adoptadas sobre la materia.

**3.4. Sujeción a las formalidades y correspondencia con la sistematicidad del ordenamiento, es decir, la cohesión con las normas que la preceden y fundamentan, o son coetáneas, siempre que no hayan sido suspendidas o derogadas por las disposiciones con fuerza de ley dictadas al amparo del estado de excepción.**

El proyecto de inversión para la "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria del COVID-19 para las E.S.E del departamento de Cundinamarca" fue aprobado por la suma de CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$43.433.295.564) de los cuales se adicionaron: i) por el Fondo de Desarrollo Regional (8-0300) el valor de CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SETECIENTOS DOS PESOS MCTE (\$5.767.163.702), y ii) por el Fondo de Compensación Regional 60% (8-0200) el valor de TREINTA Y SIETE MIL SEICIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS MCTE (\$37.666.131.862).

El artículo 4 del D.L. 513 de 2020 indica que "Para los proyectos de inversión que pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional, la verificación del cumplimiento de los requisitos para su viabilización, priorización y aprobación estará a cargo de la secretaría técnica del OCAD correspondiente y se realizará en los dos (2) días hábiles siguientes a su recepción".

Adicional a ello, el artículo 5 del mismo Decreto con fuerza material de Ley indica que las entidades territoriales podrían presentar los proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación de las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria o de emergencia, así como conjurar y evitar su agravamiento. Únicamente podrían financiarse inversiones relacionadas con "(i) Atención en salud y protección social; (ii) Agricultura y desarrollo rural; (iii) Suministro de alimentos y recurso hídrico, (iv) Asistencia alimentaria a la población afectada por las causas de la emergencia y (v) Garantizar la efectiva continuidad y calidad de la prestación de servicios públicos a la comunidad, así como asumir el costo del alumbrado público".

Verificado el acto administrativo objeto de revisión, se encuentra que el mismo cumple con los criterios de sistematicidad y coherencia con las normas que regulan la materia: i) fue la Secretaría Técnica del OCAD, previo concepto FAVORABLE emitido por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, quien mediante Acta No. 03 del 4 de junio de 2020, señaló que el proyecto de inversión cumple con el trámite de verificación de requisitos adelantado, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 513 de 2020 para proyectos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020 decretada por el Covid-19 y ii) mediante el Acuerdo No. 102 del 4 de junio de 2020, el mismo Órgano Colegiado de Administración y Decisión Región Centro Oriente — OCAD, viabilizó, priorizó y aprobó, el proyecto de inversión denominado "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria del Covid-19 para las E.S.E. del departamento de Cundinamarca - BPIN 2020000050003, por la suma antes señalada, financiado con

recursos del Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional, bienio 2019 - 2020.

Adicionalmente, mediante el señalado acuerdo se designa al departamento de Cundinamarca como entidad pública ejecutora del proyecto, cumpliendo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1530 de 2012. El director financiero de la Dirección de Contaduría del departamento expidió certificado presupuestal para asegurar la disponibilidad de los recursos de conformidad con la Ordenanza 227 de 2014 y el artículo 3 del D.L. 513 de 2020 y tanto la Secretaría de Planeación del departamento, como la directora financiera del Presupuesto emitieron conceptos favorables de la incorporación del presupuesto, de conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza 227 de 2014.

De allí que las medidas adoptadas en los **artículos 1, 2, 3 y 4** sean ajustadas y acordes con el ordenamiento jurídico y los D.L. que le sirvieron de fundamento.

Ahora, el **artículo 5** señala que el decreto "rige a partir de su expedición". Sin embargo, el artículo 65 del CPACA indica que los actos administrativos generales no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en las gacetas territoriales, por lo que el decreto 037 de 2020 sólo puede ser obligatorio una vez se haya publicado en debida forma y no desde el momento de su expedición. La Sala entonces declarará la legalidad en el entendido que surtirá efectos jurídicos desde su publicación<sup>43</sup>.

### **3.5. Proporcionalidad que guarda con el propósito de conjurar la crisis e impedir la proliferación de sus efectos y adecuación a los fines.**

Las medidas adoptadas mediante el acto administrativo remitido a control son proporcionales y razonables, pues el proyecto de inversión para la "Adquisición de ambulancias, equipos biomédicos, elementos de protección personal, aseo y desinfección para la atención de la calamidad sanitaria del COVID-19 para las E.S.E del departamento de Cundinamarca" tiene como finalidad conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19, a partir de dos productos específicos:

- ✓ PRODUCTO: Servicio de apoyo para la prestación del servicio de transporte de pacientes. Adición de recursos por valor de \$2.900.217.653 con la finalidad de realizar la adquisición de 11 ambulancias de transporte asistencial medicalizado para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las E.S.E del departamento de Cundinamarca, según documento técnico que se aprobó en el acuerdo del OCAD No. 102 de 2020 y el acta No. 03 de 2020 del mismo órgano colegiado.
- ✓ PRODUCTO: Servicio de apoyo para la dotación hospitalaria. Adición de recursos por valor de \$40.533.077.911 dirigidos a la adquisición de equipos biomédicos, elementos protección personal y elementos de aseo, desinfección para la atención de la calamidad sanitaria por Covid-19 en las E.S.E del departamento de Cundinamarca según documento técnico que se aprobó en el acuerdo del OCAD No. 102 de 2020 y el acta No. 03 de 2020 del mismo órgano colegiado.

<sup>43</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. CP: Israel Soler Pedroza. Providencia del 13 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-00547-00.

De allí que la finalidad del acto administrativo y la consecuente incorporación de recursos del Sistema General de Regalías tenga un objetivo totalmente válido, consistente en adicionar recursos necesarios para la prestación adecuada y oportuna del servicio de salud a cargo de las E.S.E del departamento de Cundinamarca. Lo anterior, preservando la salud de los habitantes del departamento que requieran el servicio inmediato de salud y en procura de asegurar que la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID-19 sea adecuada y oportuna.

En línea con lo anterior, se advierte que las medidas se encuentran adecuadas a los fines perseguidos con la declaratoria del Estado de excepción, en tanto se buscan preservar la vida de los habitantes de la entidad territorial, conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus, sin desconocer la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y el cumplimiento de los fines y principios estatales, dentro de los que se encuentra el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y del sistema de salud público, que deben garantizarse en tiempos de emergencia sanitaria.

#### **4. Conclusiones.**

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que, en primer lugar, debe declarar la legalidad de los **artículos 1 a 4** del decreto No. 189 del 24 de mayo de 2020 por cumplir con los criterios de competencia, proporcionalidad, sujeción al ordenamiento jurídico y transitoriedad, por las razones expuestas en la presente providencia.

En segundo lugar, la Sala debe declarar la legalidad del **artículo 5** del decreto 324 de 2020, bajo el entendido que surtirá efectos jurídicos desde su publicación, al tenor de lo establecido en el artículo 65 del C.P.A.C.A. donde se establece que los actos administrativos de carácter general serán obligatorios desde su publicación y no desde su expedición.

En mérito de lo expuesto, la **Sección Tercera Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad de los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto 324 del 23 de junio de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, objeto de control inmediato de legalidad, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad del artículo 5 del Decreto 324 del 23 de junio de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, objeto de control inmediato de legalidad bajo el entendido que producirá efectos desde su publicación, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión al Gobernador de Cundinamarca y al Ministerio Público. **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial.

#### **Correos para notificación:**

[notificacionescontroldelegalidad@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionescontroldelegalidad@secretariajuridica.gov.co)

[controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co](mailto:controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co)  
[javelasco@procuraduria.gov.co](mailto:javelasco@procuraduria.gov.co)  
[atobond@secretariajuridica.gov.co](mailto:atobond@secretariajuridica.gov.co)  
[cetic@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:cetic@consejoestado.ramajudicial.gov.co)  
[notificaciones@cundinamarca.gov.co](mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co)  
[notificacionesarticulo197secgeneral@alcaldiabogota.gov.co](mailto:notificacionesarticulo197secgeneral@alcaldiabogota.gov.co)

**Correo de Secretaría donde se reciben comunicaciones para este proceso:**  
[scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente por la Sala, por la plataforma SAMAI.*

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Magistrado

**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Magistrada

**FERNANDO IREGUI CAMELO**

Magistrado