



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "D"

MAGISTRADA PONENTE: ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA

Bogotá, D.C., cuatro (04) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Naturaleza: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 25000-23-15-000-2020-02279-00
Autoridad: GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA
Objeto de control: DECRETO 310 DEL 4 DE JUNIO DE 2020

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Nº 0021

Procede la Subsección D, de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136, numeral 14 del artículo 151 y el 185 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la ley 2080 de 2021, a decidir sobre el Control Inmediato de Legalidad, respecto del Decreto No. 310 de 2020 *"Por medio del cual se hace una reorientación en el Presupuesto General del Departamento para la vigencia 2020"*, expedido por el Gobernador de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

El Gobernador de Cundinamarca, en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 1º y 2º del Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, profirió el Decreto 310 del 4 de junio de 2020, por medio del cual, hace una reorientación en el Presupuesto General del Departamento para la vigencia 2020.

Posteriormente, el Gobernador de Cundinamarca, remitió copia simple del acto administrativo descrito en precedencia, ante esta Corporación, para su Control Inmediato de Legalidad.

1. Texto del Decreto objeto de revisión



El contenido literal del acto administrativo remitido a esta Corporación, para el respectivo el Control Inmediato de Legalidad, es el siguiente:

**“Decreto N° 310 de
(04 Jun 2020)”**

“Por el cual se hace una reorientación en el Presupuesto General del Departamento para la vigencia 2020.”

EL GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 1° y 2° del Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

Que de acuerdo a lo consagrado en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, así mismo, una vez sea declarado el Estado de Emergencia, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, lo anterior para redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", (hasta el 30 de mayo de 2020) estableciéndose acciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19, y mediante la Resolución N° 844 del 26 de mayo de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020.

Que mediante Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020 el Gobernador del departamento de Cundinamarca "declara la situación de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones", el cual establece además adelantar acciones en fase de preparativos para dar respuesta y recuperación frente al brote del nuevo coronavirus (COVID-19), como lo es el plan de acción específico.

Que los párrafos primero y segundo del artículo segundo del Decreto Departamental No. 140 del 16 de marzo de 2020, consagran que:

"(..)

PARÁGRAFO PRIMERO: El Plan de Acción Específico, integrará las acciones requeridas, las fuentes de recursos y las entidades responsables de su ejecución para atender en sus diferentes fases de manera efectiva la emergencia de salud pública. Lo anterior en armonía con el concepto de seguridad territorial.

*PARÁGRAFO SEGUNDO: El seguimiento y control del plan de acción específico estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Riesgo de Desastres — UAEGRD.
(...) "*

Que considerando lo establecido en el artículo 215 de la Constitución Política y la situación global generada a causa del COVID-19, el Presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y recientemente mediante Decreto 637 del 6 de mayo del mismo año, declara un nuevo Estado de Emergencia, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del Decreto, dentro del cual el Gobierno Nacional ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, las propias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis y señala además que el Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, disponiendo las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020 "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020". (Subrayado fuera de texto).

*Que en el artículo 1 del Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020 se establece: "**Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto.** Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.*

Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

Parágrafo 1°. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales." (Subrayado fuera de texto).

*Que en el artículo 2 del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020 se establece: "**Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya*

lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020"

Que las medidas adoptadas por el Decreto No 678 de 2020 permite la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias, por lo que se considera que la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta proporcional que busca impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria y que los entes territoriales tengan una alternativa para contar con parte de los recursos que se demandan para cubrir gastos de funcionamiento.

Que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de la población y otras acciones tomadas a nivel nacional con el fin de prevenir la propagación del COVID-19 en nuestro territorio, han impactado de manera negativa a todos los sectores productivos, ralentizando su desempeño y disminuyendo los ingresos corrientes del Departamento y por ende afectando la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, por lo que se hace necesario establecer medidas que conlleven a mitigar dicho impacto, por lo cual se considera pertinente reorientar recursos de destinación específica a gastos de funcionamiento que permitan continuar con el cumplimiento de las funciones y obligaciones asignadas por la Constitución y la ley; por ello el Gobierno Departamental acogerá lo establecido en los artículo 1 y 2 del Decreto 678 de 2020.

Que mediante concepto del 1 de junio del 2020 la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se indicó que [...] de acuerdo con el Decreto es posible financiar gastos de funcionamiento con este tipo de rentas, pero con la limitación de que los gastos de funcionamiento así financiados sean de aquellos que se han visto afectados por la disminución de los ingresos por efectos de la crisis. En esa medida, consideramos que no podría reorientarse recursos para ampliar el personal, financiar nuevos contratos de prestación de servicios o de apoyo a la gestión o programar mayores gastos de los aprobados inicialmente por la corporación administrativa respectiva. [...]

En este orden de ideas, se determina reorientar recursos por concepto de transferencias del FONPET (Ley 549 de 1999), considerando que el Jefe Oficina de Análisis Financiero de la Secretaría de Hacienda del departamento de Cundinamarca indicó que "una de las consecuencias del COVID-19 ha sido la reducción de las rentas del departamento de Cundinamarca, afectando los ingresos corrientes y generando una disminución en estos, lo cual se puede compensar en parte aplicando lo establecido en el Decreto Legislativo 678 de 2020, reorientando un porcentaje de los recursos de FONPET a gastos de funcionamiento."

Que el Director de Rentas y Gestión Tributaria del Departamento mediante concepto de fecha 1 de junio de 2020, indica que "(...) las rentas de destinación específicas (...) destinadas a financiar el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, FONPET, (...), de conformidad con lo regulado por la Ley 549 de 1999, sic, (...) si pueden ser objeto de reorientación para los fines señalados en el artículo 1 del Decreto Legislativo 678 de 2020 (...)"

Que la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del departamento de Cundinamarca, expidió certificados de disponibilidad



presupuestal por valor de VEINTISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$26.195.015.600), así:

CDP	FECHA	VALOR
7100004014	04-06-2020	26.195.015.600

Que el traslado presupuestal que trata el presente decreto modifica el Plan Financiero vigente, por lo tanto, el Consejo Superior de Política Fiscal de Cundinamarca "CONFISCUN", en sesión realizada el 4 de junio de 2020, aprobó la modificación al Plan Financiero del Departamento por valor de VEINTISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$26.195.015.600), según certificación expedida por la Secretaria Ejecutiva de este órgano.

Que la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del departamento de Cundinamarca emitió concepto favorable el 04 de junio de 2020, en los términos del inciso segundo del artículo 91 de la Ordenanza 227 del 1° de agosto de 2014.

En virtud de lo anterior,

DECRETA

ARTÍCULO 1°.- Reorientar la suma de VEINTISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$26.195.015.600), de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 2° del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para gastos de funcionamiento del departamento de Cundinamarca, con base en el certificado de disponibilidad presupuestal 7100004014 del 04 de junio de 2020, que se mencionan en la parte motiva del presente decreto, expedidos por la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda

ARTÍCULO 2°.- Contracredítese el Presupuesto General del departamento de Cundinamarca, en la sección de gastos de funcionamiento por la suma de VEINTISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$26.195.015.600), en la Secretaría de Hacienda, así:

CONTRACRÉDITO SECCIÓN PRESUPUESTAL 1106 SECRETARÍA DE HACIENDA

POSPRE	AREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:				GASTOS	
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:3				TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
GR:1:3-01				Transferencias al sector público	
GR:1:3-01-03	1.3.12.1	999999	3-1100	Fondo de pensiones públicas del orden territorial FONPET.	26.195.015.600
TOTAL CONTRACREDITO SECRETARÍA DE HACIENDA					26.195.015.600



ARTÍCULO 3. Acredítese el Presupuesto General del Departamento, en la sección de gastos de funcionamiento por la suma de VEINTISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$26.195.015.600), así:

**CRÉDITO
SECCIÓN PRESUPUESTAL 1103
SECRETARÍA GENERAL**

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-03				Servicios Personales Indirectos	50.000.000
GR:1:1-03-03	1.1.3.4	999999	3-1100	Remuneración servicios técnicos	50.000.000
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	50.000.000
GR:1:2				GASTOS GENERALES	
GR:1:2-01				Adquisición de bienes	50.000.000
GR:1:2-01-01	1.2.1.1	999999	3-1100	Compra de equipos	50.000.000
GR:1:2-02				Adquisición de Servicio	1.000.000.000
GR:1:2-02-01	1.2.2.11	999999	3-1100	Mantenimiento	500.000.000
GR:1:2-02-09	1.2.2.5	999999	3-1100	Arrendamientos	500.000.000
GR:1:2-04				Impuestos, tasas y multas	500.000.000
GR:1:2-04-01	1.2.2.4	999999	3-1100	Impuestos predial	500.000.000
				TOTAL GASTOS GENERALES	1.550.000.000
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA GENERAL					1.600.000.000

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1104
SECRETARÍA JURÍDICA**

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-03				Servicios Personales Indirectos	100.000.000
GR:1:1-03-03	1.1.3.4	999999	3-1100	Remuneración servicios Técnicos	100.000.000
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA JURÍDICA					100.000.000

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1106
SECRETARÍA DE HACIENDA**

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-03				Servicios Personales Indirectos	50.000.000
GR:1:1-03-03	1.1.3.4	999999	3-1100	Remuneración servicios técnicos	50.000.000
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	50.000.000
GR:1:2				GASTOS GENERALES	
GR:1:2-02				Adquisición de servicio	100.000.000
GR:1:2-02-12	1.2.2.2	999999	3-1100	Impresos y publicaciones	50.000.000
GR:1:2-02-17	1.2.2.19	999999	3-1100	Comunicaciones y transporte	50.000.000
				TOTAL GASTOS GENERALES	100.000.000
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA DE HACIENDA					150.000.000



**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1114
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-01				Servicios Personales Asociados a Nómina	14.240.725.257
GR:1:1-01-01	1.1.1.1	999999	3-1100	Sueldo personal de nómina	13.040.725.257
GR:1:1-01-03	1.1.1.3	999999	3-1100	Horas extras y días festivos	200.000.000
GR:1:1-01-05	1.1.1.1	999999	3-1100	Vacaciones	1.000.000.000
GR:1:1-02				Otros Gastos por Servicios Personales	1.800.000.000
GR:1:1-02-02	1.1.1.25	999999	3-1100	Sobresueldo 20%	500.000.000
GR:1:1-02-09	1.1.1.4	999999	3-1100	Prima de navidad	1.000.000.000
GR:1:1-02-16	1.1.1.25	999999	3-1100	Bonificación por servicios prestados	300.000.000
GR:1:1-05				Contribuciones Inherentes a la Nómina del Sector Público	1.000.000.000
GR:1:1-05-10	1.1.1.10	999999	3-1100	Fondo departamental de cesantías	1.000.000.000
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	17.040.725.257
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA					17.040.725.257

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1116
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA**

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-01				Servicios Personales Asociados a Nómina	1.720.290.343
GR:1:1-01-01	1.1.1.1	999999	3-1100	Sueldos personal de nómina	1.720.290.343
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	1.720.290.343
TOTAL CRÉDITO CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA					1.720.290.343

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1123
SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD**

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:2				GASTOS GENERALES	
GR:1:2-02				Adquisición de Servicio	50.000.000
GR:1:2-02-40	1.2.2.19	999999	3-1100	Gastos de recuperación cartera	50.000.000
				TOTAL GASTOS GENERALES	50.000.000
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD					50.000.000

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1202
AGENCIA DE CUNDINAMARCA PARA LA PAZ Y EL POSCONFLICTO**

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-01				Servicios Personales Asociados a Nómina	100.000.000
GR:1:1-01-01	1.1.1.1	999999	3-1100	Sueldo personal de nómina	100.000.000
GR:1:1-03				Servicios Personales Indirectos	50.000.000
GR:1:1-03-03	1.1.3.4	999999	3-1100	Remuneración servicios técnicos	50.000.000
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	150.000.000
TOTAL CRÉDITO AGENCIA DE CUNDINAMARCA PARA LA PAZ Y EL POSCONFLICTO					150.000.000



SECCIÓN PRESUPUESTAL 1204
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCIÓN COMUNAL Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA — IDACO

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-01				Servicios Personales Asociados a Nómina	300.000.000
GR:1:1-01-01	1.1.1.1	999999	3-1100	Sueldo personal de nómina	300.000.000
GR:1:1-02				Otros Gastos por Servicios Personales	100.000.000
GR:1:1-02-09	1.1.1.4	999999	3-1100	Prima de navidad	100.000.000
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	400.000.000
TOTAL CRÉDITO INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCION COMUNAL Y PARTICIPACION CIUDADANA - IDACO					400.000.000

SECCIÓN PRESUPUESTAL 1208
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA —
INDEPORTE

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-01				Servicios Personales Asociados a Nómina	300.000.000
GR:1:1-01-01	1.1.1.1	999999	3-1100	Sueldo Personal de Nómina	300.000.000
GR:1:1-02				Otros Gastos por Servicios Personales	50.000.000
GR:1:1-02-09	1.1.1.4	999999	3-1100	Prima de navidad	50.000.000
GR:1:1-03				Servicios Personales Indirectos	100.000.000
GR:1:1-03-03	1.1.3.4	999999	3-1100	Remuneración Servicios Técnicos	50.000.000
GR:1:1-03-10	1.1.3.1	999999	3-1100	Honorarios Profesionales	50.000.000
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	450.000.000
GR:1:2-02				Adquisición de Servicio	50.000.000
GR:1:2-02-01	1.2.2.11	999999	3-1100	Mantenimiento	50.000.000
				TOTAL GASTOS GENERALES	500.000.000
TOTAL CRÉDITO INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA - INDEPORTE					500.000.000

SECCIÓN PRESUPUESTAL 1220
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA Y TURISMO — IDECUT

POSPRE	ÁREA FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FONDO	CONCEPTO	VALOR
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	
GR:1:1-01				Servicios Personales Asociados a Nómina	320.000.000
GR:1:1-01-01	1.1.1.1	999999	3-1100	Sueldo personal de nómina	320.000.000
GR:1:1-02				Otros Gastos por Servicios Personales	90.000.000
GR:1:1-02-09	1.1.1.4	999999	3-1100	Prima de navidad	90.000.000
GR:1:1-03				Servicios Personales Indirectos	0
GR:1:1-03-03	1.1.3.4	999999	3-1100	Remuneración servicios técnicos	0
GR:1:1-03-10	1.1.3.1	999999	3-1100	Honorarios profesionales	0
				TOTAL GASTOS DE PERSONAL	410.000.000
GR:1:2				GASTOS GENERALES	
GR:1:2-01				Adquisición de Bienes	70.000.000
GR:1:2-01-01	1.2.1.1	999999	3-1100	Compra de equipos	70.000.000
GR:1:2-02				Adquisición de Servicio	20.000.000
GR:1:2-02-11	1.2.2.8.1	999999	3-1100	Viáticos y gastos de viaje	20.000.000
				TOTAL GASTOS GENERALES	90.000.000
TOTAL CRÉDITO INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA Y TURISMO - IDECUT					500.000.000

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1263
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DEL
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

POS PRE	AREA FUNCIONAL	PROG PRESUPUES	Fondo	Concepto	VALOR
GR				GASTOS	3.984.000.000
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	3.984.000.000
GR:1:1				GASTOS DE PERSONAL	2.060.000.000
GR:1:1-01				SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A LA NOMINA	950.000.000
GR:1:1-01-01	1.1.1.1	999999	3-1100	Sueldos Personal Nómina	800.000.000
GR:1:1-01-02	1.1.1.5	999999	3-1100	Indemnización Vacaciones	30.000.000
GR:1:1-01-03	1.1.1.3	999999	3-1100	Horas Extras y Días Festivos	10.000.000
GR:1:1-01-04	1.1.1.4	999999	3-1100	Prima Técnica	10.000.000
GR:1:1-01-05	1.1.1.1	999999	3-1100	Vacaciones	100.000.000
GR:1:1-02				OTROS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES	250.000.000
GR:1:1-02-09	1.1.1.4	999999	3-1100	Prima de Navidad	250.000.000
GR:1:1-03				SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	300.000.000
GR:1:1-03-03	1.1.3.4	999999	3-1100	Rentuneration Servicios	300.000.000
GR:1:1-04				CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA DEL SECTOR PRIVADO	100.000.000
GR:1:1-04-02	1.1.4.2.1.4.1	999999	3-1100	Cesantías e Intereses Fondos Privados	50.000.000
GR:1:1-04-04	1.1.4.2.1.2.1	999999	3-1100	Aporte Prevision Social - Pensiones	50.000.000
GR:1:1-05				CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA DEL SECTOR PUBLICO	260.000.000
GR:1:1-05-06	1.1.4.1.1.1.1	999999	3-1100	Aporte Prevision Social - Salud	30.000.000
GR:1:1-05-07	1.1.4.1.1.2.1	999999	3-1100	Aporte Prevision Social - Pensiones	50.000.000
GR:1:1-05-09	1.1.4.1.1.4.1	999999	3-1100	Cesantías Fondo Nacional del Ahorro FNA	80.000.000
GR:1:1-05-10	1.1.1.10	999999	3-1100	Fondo Departamental de Cesantías (Nivel Central)	100.000.000
GR:1:1-06				APORTES PARAFISCALES	200.000.000
GR:1:1-06-01	1.1.4.3.1.1	999999	3-1100	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	50.000.000
GR:1:1-06-02	1.1.4.3.2.1	999999	3-1100	Instituto colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	50.000.000
GR:1:1-06-04	1.1.4.3.4.1	999999	3-1100	Aporte a Caja de Compensacion Familiar	100.000.000
GR:1:2				GASTOS GENERALES	1.924.000.000
GR:1:2-01				ADQUISICION DE BIENES	450.000.000
GR:1:2-01-01	1.2.1.1	999999	3-1100	Compra de Equipos	450.000.000
GR:1:2-02				ADQUISICION DE SERVICIOS	1.230.000.000
GR:1:2-02-01	1.2.2.11	999999	3-1100	Mantenimiento	250.000.000
GR:1:2-02-11	1.2.2.8.1	999999	3-1100	Viaticos y Gastos de Viaje	80.000.000
GR:1:2-02-30	1.2.2.19	999999	3-1100	Organización Archivo General y Biblioteca	900.000.000
GR:1:2-03				OTROS GASTOS GENERALES POR ADQUISICION DE SERVICIOS	244.000.000
GR:1:2-03-01	1.2.4	999999	3-1100	Gastos de Bienestar Social	150.000.000
GR:1:2-03-02	1.2.2.1	999999	3-1100	Capacitacion	94.000.000
TOTAL CRÉDITO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DE CUNDINAMARCA					3.984.000.000

2. Actuación procesal surtida

Mediante auto del 9 de junio de 2020, se avocó el conocimiento del presente asunto señalando que en cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2º del artículo 185 del C.P.A.C.A., ante la situación de *aislamiento preventivo obligatorio* ordenado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y con miras a garantizar la publicidad efectiva de la actuación, se ordenó la fijación del aviso en la sección de novedades de la página web de la Rama Judicial, para que cualquier ciudadano interviniera, en

aras de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

3. Contestación del Departamento de Cundinamarca

A través de memorial enviado al correo electrónico de la Secretaría de la Subsección “D”, solicitó que se declare ajustado a derecho y al ordenamiento jurídico el Decreto 310 de 4 de junio de 2020 *“Por medio del cual se hace una reorientación en el Presupuesto General del Departamento para la vigencia 2020”*, con base en los siguientes argumentos:

Como antecedentes de la expedición del decreto objeto de control, señaló que, mediante concepto del 1º de junio de 2020, rendido por el Director de Rentas y Gestión Tributaria del Departamento de Cundinamarca, indicó que *“las rentas de destinación específicas (...) destinadas a financiar el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, FONPET, (...), de conformidad con lo regulado por la Ley 549 de 1999, sic, (...) si pueden ser objeto de reorientación para los fines señalados en el artículo 1 del Decreto Legislativo 678 de 2020 (...)”*.(SIC)

Por ello, la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca, expidió certificados de disponibilidad presupuestal por valor de veintiséis mil ciento noventa y cinco millones quince mil seiscientos pesos M/CTE (\$26.195.015.600).

Así mismo, precisó que, el traslado presupuestal que se efectuó con base en el Decreto 310 del 4 de junio de 2020, modificó el Plan Financiero vigente, por lo tanto, el Consejo Superior de Política Fiscal de Cundinamarca "CONFISCUN", en sesión realizada el 4 de junio de 2020, aprobó la modificación al Plan Financiero del Departamento por valor \$26.195.015.600, según certificación expedida por la Secretaría Ejecutiva de ese órgano.

En el mismo sentido, indicó que, la Directora Financiera de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del departamento de Cundinamarca, emitió concepto favorable el 4 de junio de 2020, en los términos del inciso 2, del artículo 91 de la Ordenanza 227 del 1º de agosto de 2014.

Aunado a lo anterior, advirtió que, el fundamento del Decreto 310 de 2020 fue el Decreto Legislativo 678 de del 20 de mayo de 2020, por medio del cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales en el marco de la emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 637 de 2020, en cuyos artículos 1 y 2, autorizó expresamente *“a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica y modificar el presupuesto”* y así mismo, *“realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”*, para

financiar los gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial y únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que en el marco de sus competencias sean necesarias para atender la emergencia, económica, social y ecológica.

Precisa que la expedición del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, otorga flexibilidad presupuestal para reorientar rentas de destinación específica a los Departamentos y municipios para atender la emergencia de manera oportuna, señalando: *“(...) Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso para financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades (...)”*

En relación con la facultad para reorientar las rentas de destinación específica, señaló que el Decreto Legislativo 678 de 2020 en su parte considerativa, sostuvo *“(...) Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal que permita a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias (...)”*.

Con fundamento en lo expuesto adujo que el Gobierno Departamental, ha adoptado las herramientas proporcionadas por el Gobierno Nacional y así mismo ha implementado estrategias para contar con mayores ingresos para dar cumplimiento al pago de las obligaciones laborales mediante la reorientación de recursos de destinación específica a gastos de funcionamiento, que le permitan continuar con el cumplimiento idóneo de sus funciones constitucionales. Así las cosas, el Decreto 310 del 4 de 2020 objeto del presente control inmediato de legalidad, reorientan recursos de destinación específica por concepto de transferencias del FONPET para gastos de funcionamiento, conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo 678 de 2020.

Adicionalmente, menciona que el Decreto Legislativo 678 de 2020, exceptuó de reorientación alguna, los recursos de destinación específica consagrados en la Constitución Política, como las Rentas del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías o los Monopolios Rentísticos sobre los Licores Destilados y los Juegos de Suerte y Azar. Es por ello que, en el caso de las rentas de destinación específica para financiar el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, FONPET, las cuales se encuentran reguladas por la Ley 549 de 1999, son objeto de reorientación presupuestal según lo dispuesto en el Decreto Legislativo 678 de 2020.

Concluye manifestando que el Gobernador de Cundinamarca cuenta con las competencias legales extraordinarias para reorientar recursos de destinación específica reguladas por la ley para gastos de funcionamiento, en interés del cumplimiento de sus obligaciones y funciones constitucionales, por lo que decreto objeto de control se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico.

4. Contestación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Consideró que el Decreto 310 del 4 de junio de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, es legal, en la medida que el mismo desarrolla “*de manera eficiente*” las indicaciones impartidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 678 de 2020.

Refiere que, a través del concepto del 1° de junio del 2020, la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, indicó: “*(...) de acuerdo con el Decreto es posible financiar gastos de funcionamiento con este tipo de rentas, pero con la limitación de que los gastos de funcionamiento así financiados sean de aquellos que se han visto afectados por la disminución de los ingresos por efectos de la crisis. En esa medida, consideramos que no podrían reorientarse recursos para ampliar el personal, financiar nuevos contratos de prestación de servicios o de apoyo a la gestión o programar mayores gastos de los aprobados inicialmente por la corporación administrativa (...)*”

En este orden, considera que reorientar un porcentaje de los recursos por concepto de transferencias del FONPET (Ley 549 de 1999) a gastos de funcionamiento, es legal, pues, según el Jefe de la Oficina de Análisis Financiero de la Secretaría de Hacienda del departamento de Cundinamarca, una de las consecuencias generadas por el Covid-19 “*ha sido la reducción de las rentas del departamento de Cundinamarca, afectando los ingresos corrientes y generando una disminución en estos, lo cual se puede compensar en parte aplicando lo establecido en el Decreto Legislativo 678 de 2020*”.

De otra parte, respecto de la posibilidad de reorientar rentas del FONPET con destino a los gastos generados por el COVID-19 (Dc. 461 de 2020) o hacia gastos de funcionamiento (Dc. 678 de 2020), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Presupuesto, ha establecido que la reorientación de los recursos del FONPET es susceptible de realizarse, comoquiera que, las fuentes de financiación de dicho fondo, son de origen legal y, por tener esa calidad, son de aquellos respecto de los cuales se pueden ejercer las facultades otorgadas por los decretos mencionados.

En ese orden de ideas, solicita que se la declare de legalidad del Decreto 310 de 4 de junio de 2020, teniendo en cuenta que fue expedido en ejercicio de la función administrativa y sin exceder, ni restringir las disposiciones legales ni

constitucionales.

5. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora 142 Judicial II Administrativo, no emitió concepto.

6. Declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el Coronavirus como una pandemia e instó a los Estados a tomar medidas preventivas para la mitigación del contagio, por lo que, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas para enfrentar la pandemia, ordenando a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas la implementación de mecanismos de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Mediante el Decreto Legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas en el Artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo contemplado en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la pandemia denominada COVID-19, el cual finalizó el 17 de abril de 2020. Posteriormente la declaratoria del estado de excepción fue extendida, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de este año.

El 20 de mayo de 2020, el Primer Mandatario en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020, *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”* en el que, dio facultad expresa a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, por consiguiente, también facultó a dichas autoridades territoriales realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que en el marco de sus competencias sean necesarias para atender la emergencia económica social y ecológica, declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite procesal sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a adoptar la decisión que en derecho corresponda de la siguiente manera.

1. Problema jurídico

En el presente asunto, la controversia jurídica, se circunscribe a determinar si el Decreto 310 del 4 de junio de 2020, expedido por el gobernador de Cundinamarca, por medio del cual se hace una reorientación en el Presupuesto General del Departamento para la vigencia 2020, es susceptible del Control Inmediato de Legalidad y, en caso afirmativo, establecer si se encuentra o no ajustado a derecho.

2. Competencia para ejercer el presente Control Inmediato de Legalidad

De acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, los actos administrativos de contenido general emitidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, estarán sujetos a un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

En igual sentido, este medio de control se encuentra consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², mientras que su trámite está determinado en el artículo 185 *ibidem*, cuyo parágrafo³ fue adicionado por el Artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, ordenando que, en los Controles inmediatos de legalidad, la sala, subsección o sección de los Tribunales dictará la sentencia. Asimismo, la Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 1º de febrero de 2021, dispuso que, de manera inmediata, los proyectos de sentencias de los Controles Inmediatos de legalidad, serían estudiados y decididos por las Subsecciones de esta Corporación-

¹ “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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

² 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 emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

³ (Parágrafo 1, adicionado por el Art. 44 de la Ley 2080 de 2021) “**PARÁGRAFO 1.** En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.”

Como el Decreto 310 del 4 de junio de 2020, objeto de estudio fue expedido por el gobernador de Cundinamarca, este Tribunal, es competente para conocer del presente asunto, y la Subsección D para resolverlo, por lo tanto, realizará un estudio más profundo de los requisitos formales y objetivos de procedibilidad que exige tal mecanismo.

3. Alcance del control Inmediato de Legalidad

Nuestro ordenamiento constitucional consagra en sus artículos 212 a 215 tres estados de excepción, a saber: **i) Guerra exterior, ii) Conmoción interior y iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica**, los cuales fueron instituidos para hacer frente a las circunstancias que se juzgan excepcionales, que no es posible contrarrestar con las medidas ordinarias que consagran la Constitución y la ley. Por tal razón, durante la vigencia excepcional de esos estados, se le ha conferido al Presidente de la República mayores poderes con el fin de restablecer el orden perturbado y poner fin a la crisis, sin embargo, el uso de tales poderes no puede ser desmedido, pues, el mismo debe responder a los principios de proporcionalidad y necesidad de la situación amenazante.

Así, a la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros cuando sobrevengan circunstancias distintas a aquellas que constituyen guerra exterior o la conmoción interior que, perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el cual solamente podrá ser declarado *“por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”*.

Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, en aras de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra.

En este sentido, el Consejo de Estado⁴, al referirse a los controles tanto políticos como jurídicos respecto de las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el ejecutivo, señaló:

“La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta las medidas de

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia de treinta y uno (32) de mayo de dos mil once (2011) Radicación número 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA)

carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.”

Por su parte, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-179 de 1994⁵, al revisar la constitucionalidad del artículo 20⁶ de la Ley 137 de 1995 estatutaria de los estados de excepción, recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales; en particular consideró lo siguiente:

“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”

Significa lo anterior que el control inmediato de legalidad es el mecanismo jurídico previsto en la Constitución Política, para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los Estados de Excepción, esto es, los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, cuyo juicio de legalidad se realiza mediante el examen del acto administrativo, sus motivaciones y decisiones; confrontado con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los Estados de Excepción (Constitución Política, artículos 212 a 215), la ley estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

4. Características del Control Inmediato de Legalidad

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha señalado como características principales del Control Inmediato de Legalidad, entre otros, su connotación *jurisdiccional*, su

⁵ Expediente No. P.E. 002 Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia" Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ Bogotá, D.C., trece (13) abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

⁶ **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

*integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”.*⁷

Adicionalmente, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁸, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, agrupó aquellas características que en oportunidades anteriores⁹ esa Corporación había definido, de la siguiente manera:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

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

Así mismo, en la jurisprudencia en cita, se determinó que, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto y, por lo tanto, la providencia que resuelve el Control Inmediato de Legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala Plena del Consejo de Estado consideró¹⁰:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos,

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Dr. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación N° 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación N° 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

⁹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, C.P: Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, C.P: Dr. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, C.P: Dr. Enrique Gil Botero.

¹⁰ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, C.P Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

De modo que, si bien, en principio, podría concluirse que el control oficioso de legalidad obedece a que el acto administrativo general se estudia frente a todo el ordenamiento jurídico, lo cierto es, que no puede desconocerse la complejidad del mismo, por lo que el control de legalidad queda determinado a las normas examinadas en la sentencia con la que finaliza el trámite previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. Es por esto que, posteriormente, el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre y cuando se funde en la violación de normas diferentes a las estudiadas en el Control Inmediato de Legalidad.

5. Procedibilidad del medio de Control inmediato de Legalidad, respecto del Decreto 310 del 4 de junio de 2020

De la lectura detenida del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo establecido en el artículo 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, se infiere que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad, solo es procedente, para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión del estado de excepción: **i)** que sean de contenido general, -presupuesto formal- **ii)** proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de funciones netamente administrativas -presupuesto subjetivo¹¹- y **iii)** que tengan como fin desarrollar los decretos legislativos que fueren dictados en relación con los Estados de Excepción –presupuesto objetivo¹²-.

Frente a los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad, se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia del 21 de junio de 1999, con ponencia del doctor Manuel Santiago Urueta Ayola, al señalar:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, indica que son tres los presupuestos requeridos para que sea procedente el control inmediato de legalidad.

¹¹ Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020. C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, Radicado N° 11001031500020200146700, como “*elementos de tipo subjetivo (órgano competente)*”

¹² Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020. C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, Radicado N° 11001031500020200146700, como: “*objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa)*”

En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción. Este decreto, sin embargo, no se dictó en cumplimiento de facultades previstas en decretos legislativos expedidos en desarrollo de la emergencia, pues su parte motiva se refiere a las facultades constitucionales del Presidente de la República y, en especial, a las que le confiere la Ley 4 de 1992. En consecuencia, se declara improcedente el Control Inmediato de legalidad. (Subrayado y negrilla fuera del texto.

Por lo tanto, al momento de decidir sobre la procedibilidad del control automático de legalidad, es absolutamente necesario determinar de forma clara e inequívoca, la presencia de cada uno de dichos presupuestos en el acto objeto de estudio, pues, la ausencia de uno de estos, conlleva a la definitiva o irremediable improcedencia de este mecanismo de control.

i) Del contenido general del acto -presupuesto formal-

En efecto, en cuanto al primer presupuesto de procedibilidad de control inmediato de legalidad, es preciso señalar, que los actos administrativos desde punto de vista de su contenido pueden ser generales o particulares, según sus efectos estén dirigidos a una pluralidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Al respecto, el Consejo de Estado, al señalar las diferencias entre uno y otro, señaló:

La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»⁴.

Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables¹³. Negrilla de la Sala.

En el presente caso, se advierte, que el Decreto 310 del 4 de junio de 2020, es un acto de carácter general, impersonal y abstracto, en la medida que a través de este decreto el gobernador de Cundinamarca adoptó acciones presupuestales tendientes a reorientar unos recursos de destinación específica a gastos de funcionamiento, con el fin de contener y mitigar la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, lo cual significa, que las determinaciones allí adoptadas, no se refieren a una

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Dr. Gabriel Valbuena Hernández, sentencia del 5 de julio de 2018, radicación N° 110010325000201000064 00 (0685-2010)

persona determinada o determinable, por lo que, se concluye que el primer presupuesto se satisfizo.

ii) Del ejercicio de la función administrativa *-presupuesto subjetivo*.

Respecto del segundo requisito, relacionado con la función administrativa, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C- 189 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, señala:

*“(...) la función administrativa activa es aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan, por lo cual la doctrina suele señalar que al lado de esa administración activa existe una administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la Administración activa. Esta función administrativa activa es esencial y propia de la rama ejecutiva, pero no es exclusiva de ella, pues en los otros órganos del Estado también es necesario que los servidores públicos adelanten actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines.
(...)”*

Así mismo, el Consejo de Estado a través del Auto del 2 de abril de 2020, radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00975-00, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, frente a este requisito, precisó:

“En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece solo a un criterio meramente orgánico, sino también, a un criterio sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, la que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma.¹⁴ En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales. No obstante, con carácter excepcional puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la función administrativa del Estado, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal”.

Por consiguiente, la función administrativa corresponde a la actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de los fines y cometidos estatales, la cual está compuesta por *“una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de*

¹⁴ Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pag 52

policía, las labores de inspección control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.”

El Decreto 310 del 4 de junio de 2020, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, fue proferido en ejercicio de una función administrativa, consistente en desarrollar las operaciones técnicas, administrativas y financieras que le son propias para modificar las apropiaciones presupuestales correspondientes a la Sección de Gastos de Funcionamiento del presupuesto del departamento, para la vigencia fiscal 2020, incorporando la suma de \$ 26.195.015.60, provenientes de las transferencias del FONPET. El Gobernador como jefe de la administración seccional, es el encargado de ejecutar las obras públicas, prestar los servicios a cargo de dicha entidad territorial y promover el desarrollo social y económico de sus habitantes, lo cual se cumple a través de la ejecución del presupuesto anual de rentas y gastos, que contiene los estimativos de ingresos y gastos de cada anualidad. En este orden, esta atribución dirigida a redistribuir recursos en todas las dependencias y agencias del departamento, para asegurar la sostenibilidad financiera, es una función administrativa, que tiene que ver con la preparación, ejecución y control del presupuesto, instrumento de gestión pública, con el cual se atienden los fines y cometidos públicos asignados al departamento.

iii) Del desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

Finalmente, con relación al tercer y último requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer a través del control inmediato de legalidad de *“las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*

En este sentido debe señalarse que el Decreto No. 310 del 4 de junio de 2020, tiene como fundamento normativo inmediato i) el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual el Presidente de la República declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ii) el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, a través del cual el Gobierno Nacional amplió la declaratoria del estado de emergencia y iii) el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, mediante el cual, el Presidente de la República estableció *“medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.*

Luego entonces, comoquiera que en esta oportunidad el gobernador de Cundinamarca, reorientó el presupuesto general del departamento para la vigencia 2020, en desarrollo del Decreto legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, es claro que el Decreto 310 del 4 de junio de 2020 es susceptible del

control inmediato de legalidad. Por tal razón, y al encontrarse cumplido el tercer presupuesto, la Sala procede a efectuar el control inmediato de legalidad sobre el referido decreto.

7. Control Inmediato de Legalidad del Decreto 310 del 4 de junio de 2020, expedido por el gobernador de Cundinamarca.

Para llevar a cabo el presente estudio, la Sala analizará, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos de forma y, en segundo lugar, un control de los aspectos materiales, con el fin de determinar si el mismo se encuentra ajustado a derecho.

i) Del estudio formal

En el *sub lite*, se observa que el decreto en estudio está suscrito por gobernador de Cundinamarca, expedido en virtud de las atribuciones constitucionales y legales ya mencionadas.

Así mismo, se encuentra que cumple con los requisitos formales de los actos administrativos que la doctrina ha identificado así: a) *En el encabezamiento del acto se indica el despacho u oficina que lo expide*, b) *El nombre formal del acto, su número y el año de expedición*, c) *La fecha completa de expedición del acto*, d) *Un resumen del contenido del acto en una corta frase*, e) *La denominación legal de la autoridad que lo expide*, f) *Las atribuciones legales en que se fundamenta la expedición del acto*, g) *La parte motiva del acto, compuesta por los considerando de hecho y de derecho que justifiquen su expedición, precedidos de la expresión considerando*, h) *La parte dispositiva, compuesta por las decisiones, redactadas en artículos, incisos, numerales, literales y párrafos, precedida de las expresiones, decreta, resuelve, ordena o acuerda, según la clase del acto*, i) *Las expresiones “comuníquese y cúmplase”, “notifíquese y cúmplase” o “publíquese y cúmplase”, según el mecanismo de publicidad que deba utilizarse*, j) *El lugar y nuevamente fecha de expedición* y k) *Las firmas correspondientes*.¹⁵

ii) Del estudio material

En este punto, se abordará el estudio de los aspectos materiales del acto objeto de control, esto es, **i)** la conexidad o causalidad normativa entre la decisión adoptada por la gobernación de Cundinamarca y las atribuciones otorgadas por los decretos legislativos que le sirvieron de fundamento con el resto del ordenamiento jurídico; **ii)** la sujeción a las formalidades y correspondencia con la sistematicidad del ordenamiento, es decir, la coherencia con las normas que la preceden y fundamentan, siempre que no hayan sido suspendidas o derogadas por las disposiciones con fuerza de ley

¹⁵ Derecho Administrativo General y colombiano, Libardo Rodríguez R., páginas 401 a 402, (2013).

dictadas al amparo del estado de excepción y **iii)** la proporcionalidad de la medida bajo la cual se evalúa la transitoriedad, analizando la necesidad de la directriz impartida por la administración departamental.

a) Juicio de conexidad

En cuanto al juicio de conexidad, la Sala debe establecer si hay relación directa y específica entre el decreto en estudio y las normas que le sirvieron de fundamento, especialmente, el Decreto 678 de 2020; pues así, lo ha señalado el Consejo de Estado en el marco del control inmediato de legalidad: “*se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa*”¹⁶

Sea del caso señalar que inicialmente el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello expidió diversos decretos legislativos por el lapso comprendido entre el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020. Posteriormente, el gobierno nacional, por medio del Decreto 637 del 10 de mayo de 2020, por segunda vez, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con fundamento, entre otras, las siguientes razones:

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

Que se le debe permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como de efectuar una actualización y racionalización de los mismos una vez superada la pandemia;

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad 11001031500020100039000, sentencia del 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

Que en consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, es necesario adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías, de forma que su administración y usos se ajuste a la realidad social y económica que viven las entidades territoriales y sus habitantes, en razón de la emergencia y sus consecuencias.

Que, igualmente, se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento; (...)

Al amparo de este último Decreto el Gobierno Nacional, expidió el Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”*, de cuya parte considerativa se extrae:

“Que se consideró la necesidad de dotar de instrumentos legales a las entidades territoriales para contar con mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento;

Que, el 18 de mayo de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizó un estudio que contiene la aproximación a las implicaciones presupuestales que se pueden derivar de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 para las entidades territoriales.

Que teniendo en cuenta las diferentes manifestaciones de las entidades territoriales sobre el comportamiento de sus ingresos, y de acuerdo con las estimaciones realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de las entidades territoriales, se estima que una reducción de los ingresos corrientes de libre destinación, que sirven de fuente de pago para el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, podría generar incumplimiento en los límites de gastos definidos en la Ley 617 del 2000.

Que de conformidad con las estimaciones efectuadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de los departamentos, municipios y distritos, se estima que el mayor impacto en las finanzas de las entidades territoriales se verá reflejado en los años 2020 y 2021, motivo por el cual las diferentes medidas que se adopten para aliviar este impacto deberán aplicarse durante tales vigencias.

*Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias: señalas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, **por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden***

temporal que permita a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias.

Que la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional Pensiones las Entidades Territoriales -FONPET- como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene por objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales para coadyuvar a la financiación de su pasivo pensional.

Que para alcanzar el objetivo del cubrimiento del pasivo pensional territorial, la Ley 549 de 1999 determinó varias fuentes de ingresos, dentro de los que se encuentran fuentes del orden departamental, distrital, municipal y de la nación, originados en rubros específicos de ingresos, los cuales constituyen un complemento de los recursos que las entidades territoriales pueden tener como reserva destinada a atender sus obligaciones pensionales por medio de los Fondos Territoriales de Pensiones o de patrimonios autónomos.

Que teniendo en cuenta tanto las necesidades de las entidades territoriales originadas por la crisis causada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, como el horizonte de pagos que estas deben hacer en el tiempo para hacer frente a su responsabilidad en el cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales, se considera que las mismas cuentan con recursos acumulados en el FONPET que pueden ser utilizados excepcionalmente para atender las actuales circunstancias.

Que en mérito de lo expuesto.

DECRETA:

Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.

Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

Parágrafo 1º. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

El gobernador de Cundinamarca, expidió el Decreto 310 del 4 de junio de 2020, "Por medio del cual se hace una reorientación en el Presupuesto General del

*Departamento para la vigencia 2020”, determinando en el numeral **primero**: “Reorientar la suma de VEINTISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$26.195.015.600), de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 2° del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, (...), para gastos de funcionamiento del departamento de Cundinamarca, con base en el certificado de disponibilidad presupuestal 7100004014 del 04 de junio de 2020, (...)”, mediante el numeral **segundo**, contracreditar el Presupuesto General del Departamento de Cundinamarca, en la sección de gastos de funcionamiento, por la referida suma de dinero, en la Secretaría de Hacienda y en el **tercero**: “Acredítese el Presupuesto General del Departamento, en la **sección de gastos de funcionamiento por la suma de VEINTISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES QUINCE MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$26.195.015.600), así”***

- Sección presupuestal 1103 – Secretaría General: Total Crédito **\$1.600.000.000.**
- Sección presupuestal 1104 – Secretaría de Jurídica: total crédito: **\$100.000.000**
- Sección presupuestal 1106 - Secretaría de Hacienda: total crédito: **\$50.000.000.**
- Sección presupuestal 1106 - Secretaría de la Función Pública: total crédito: **\$ 17.040.725.257.**
- Sección presupuestal 1116 – Contraloría de Cundinamarca – total crédito: **\$ 1.720.290.343.**
- Sección presupuestal 1123- Secretaría de Transporte y Movilidad – total crédito: **\$ 50.000.000**
- Sección presupuestal 1202- Agencia de Cundinamarca para la Paz y el Post Conflicto: total crédito: **\$150.000.000.**
- Sección presupuestal 1204 – Instituto Departamental de Acción Comunal y Participación Ciudadana – IDACO: total crédito: **\$400.000.000.**
- Sección presupuestal 1208 – instituto para la recreación y el deporte de Cundinamarca- IDEPORTE: total crédito **\$500.000.000.**
- Sección presupuestal 1220 – Instituto Departamental de Cultura y Turismo – IDECUT: Total crédito **\$500.000.000.**
- Sección presupuestal 1263 – Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca: Total crédito: \$ **3.984.000.000.**

Precisado lo anterior, conviene señalar que el numeral 5° del artículo 300 de la Constitución Política, establece como una atribución de la Asamblea Departamental, “Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.” A su turno, el numeral 4°, del artículo 305, impuso como función del gobernador “Presentar oportunamente

a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.”

De otro lado, el Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, en el numeral 7° del artículo 60, con relación a las atribuciones y prohibiciones generales de las asambleas, señala:

ARTÍCULO 60.-*Corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas:*
(...)

7. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales, las que decreten cesiones de bienes y rentas del departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador. (...)

Por su parte, el inciso 1° del artículo 109 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, señala que los departamentos deben guiarse por las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, así:

“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.”

En este sentido, la Honorable Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-772 de 1998, al señalar que

“... de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”

Así, con relación a los traslados presupuestales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, ha dicho¹⁷:

“[...] El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones: (...).

¹⁷ Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 5 de junio de 2008, C.P. William Zambrano Cetina, Expediente: 2008-00022.

c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión. [...]”

De esta manera es dable señalar que, con fundamento en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, a las asambleas departamentales, les corresponde expedir anualmente su presupuesto, el cual puede tener modificaciones como parte de ejecución del mismo, tales como los traslados presupuestales, advirtiendo que *“los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”.*

Así, analizadas las normas citadas y los fundamentos jurisprudenciales mencionados, ha de concluirse que el Decreto 310 del 4 de junio de 2020 se soportó en el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, pues con base en lo dispuesto en este, el gobernador de Cundinamarca, reorientó recursos de destinación específica de transferencias del FONPET, para gastos de funcionamiento.

Además el propio Decreto 678 de 2020, señaló en su parte considerativa: *“[...] Que teniendo en cuenta tanto las necesidades de las entidades territoriales originadas por la crisis causada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, como el horizonte de pagos que estas deben hacer en el tiempo para hacer frente a su responsabilidad en el cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales, se considera que las mismas cuentan con recursos acumulados en el FONPET que pueden ser utilizados excepcionalmente para atender las actuales circunstancias [...]”.* Esto, denota que el Decreto 310 de 2020, guarda conexidad con la parte motiva del Decreto Legislativo 678 de 2020, sin embargo, existe una divergencia ostensible entre estas y la Constitución Política¹⁸, pues, la motivación de reorientación de rentas del FONPET es

¹⁸ Ver: Corte Constitucional. Sentencia T-614 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. “Subraya la Corte el concepto de incompatibilidad como elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento.

“El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la incompatibilidad en términos generales como ‘repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí’.

“(...) en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no pueden regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.” (Negrilla fuera del texto original)

discordante con el artículo 48 constitucional, tal como lo señaló la Corte al estudiar la exequibilidad del Decreto 678 de 2020, en la Sentencia C-448 de 2020 anunciada a través de comunicado N° 43 del 15 y 16 de octubre de 2020, que cita:¹⁹

“[...] Luego de considerar (i) que a diferencia del Decreto legislativo 444 de 2020 cuya exequibilidad resolvió la Sentencia C-194 de 2020, el (...) Decreto 678 ordenaba un desahorro de los recursos del FONPET, **sin que los mismos debieran ser restituidos en abierta violación del mandato superior que prohíbe que los recursos de las instituciones de seguridad social sean destinados o utilizados para fines distintos a ella** (CP, artículo 48); y (ii) **que además, el parágrafo 4° del artículo 361 superior prevé que los excedentes de los recursos destinados al ahorro pensional en las entidades territoriales sean destinados a financiar proyectos de inversión para la reparación integral de las víctimas, en desarrollo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera** [...]”

Lo transliterado guarda relación con la prohibición dispuesta en el Decreto 678 de 2020 de no poder reorientar “rentas de destinación específica determinadas en la Constitución”, toda vez que, los dineros dirigidos al FONPET tienen expresamente una contravención de utilización para fines distintos, reglada en el inciso 5° del artículo 48 de la Constitución Política, que preceptúa “[...] No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. [...]”.

Así las cosas, a pesar de que el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, se sustenta del porcentaje de **rentas de destinación específica²⁰ de los departamentos**, es claro que, los dineros que da el Departamento de Cundinamarca para el pasivo pensional, poseen destinación Constitucional, ya que tienen como objetivo garantizar el pago de los pasivos pensionales²¹ de las entidades territoriales, lo cual los hace inutilizables para algo distinto, pues, tienen un vínculo indivisible con el sistema de Seguridad Social. Sobre esta prohibición ha indicado la Corte Constitucional, que:²²

“[...] con respecto a los recursos del Sistema de la Seguridad Social, ya que el legislador no puede en modo alguno desvirtuar los específicos mandatos de la Constitución, so pena de invadir un ámbito ajeno a su competencia, y por ello no podrá destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella, porque perentoriamente el artículo 48 superior lo prohíbe. [...]”

Posición reiterada, por esa alta Corporación. Se cita:

¹⁹<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2043%20del%2015%20y%2016%20de%20octubre%20de%202020-Sustitutivo.pdf>

²⁰ Ver artículo 2° de la Ley 544 de 1999

²¹ Entiéndase pasivos pensionales como “[...] los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones. [...]”-ver Parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 549 de 1999

²² Sentencia C-978 de 2010 MP. Luis Ernesto Vargas Silva

*“[...] Como la **norma superior que se comenta [art. 48 inc. 5° CP] no establece excepciones, la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella comprende tanto los recursos destinados a la organización y administración del sistema de seguridad social como los orientados a la prestación del servicio, lo cual es razonable pues unos y otros integran un todo indivisible, tal como se desprende del principio superior de eficiencia ya comentado. [...]”** (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

Adicionalmente, la Sala advierte que, en virtud del procedimiento Legislativo Especial para la Paz, se adicionó al artículo 361 de la Constitución Política, una nueva finalidad a las rentas de “destinación específica” reservas al FONPET, así:

“[...] Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7 transitorio del artículo [20](#) del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el parágrafo 2 del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior. [...]”

Lo anterior implica que, las rentas asignadas por los departamentos en virtud de la Ley 544 de 1999 al FONPET, tienen una destinación constitucional posterior al cubrimiento del pasivo pensional, toda vez, que una vez solventado éste, deben ir dirigidos los recursos a financiar proyectos de inversión para la reparación integral de las víctimas, en desarrollo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, razón por la cual, siguen teniendo determinación establecida en la Constitución, consecutiva a la finalidad primaria señalada en la Ley.

En síntesis, las “rentas de destinación específica” del Departamento que van dirigidas al FONPET están doblemente determinadas por la Constitución, así,

- i) **Cuando existe pasivo pensional**, estas tienen como finalidad cubrir obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones, es decir, tienen un objetivo

indivisible de administración y protección de recursos del sistema de seguridad social territorial. (art. 48 CP)

- ii) **Una vez cubiertos los pasivos**, deben destinarse para financiar proyectos de inversión para la reparación integral de las víctimas, en desarrollo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, de conformidad con el Acto Legislativo 4 de 2017. (art. 361 CP)

Por ende, como las rentas dirigidas al FONPET tienen destinación constitucional, el Gobernador de Cundinamarca no podía acudir a las facultades extraordinarias conferidas por el Decreto Legislativo 678 de 2020, porque este limitó la reorientación de rentas a aquellas **que no hubieran sido determinadas por la Constitución** (Inciso 2º artículo 1º).

En consecuencia, la Sala encuentra que el Decreto No. 310 de 2020 deberá declararse ilegal por no estar ajustado a derecho, retirándose del ordenamiento jurídico, con efectos hacia el futuro (*ex nunc*)²³ para no afectar las situaciones consolidadas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR que el Decreto No. 310 de 4 de junio de 2020, proferido por el gobernador de Cundinamarca **NO ESTÁ AJUSTADO A DERECHO**, retirándose del ordenamiento jurídico, con efectos hacia el futuro (*ex nunc*), de conformidad con lo expuesto en parte motiva de esta decisión.

²³ **A)** Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 10, Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 13 de agosto de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01058-00(CA). **B)** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No 19, Consejero ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D. C., veinte (20) de octubre de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02986-00(CA). “[...] la Sala acudirá a los tradicionales criterios “*ex tunc*” y “*ex nunc*” que de manera reiterada y pacífica ha desarrollado y utilizado la jurisprudencia contencioso administrativa, a partir de variables tales como las circunstancias específicas referidas a la estabilidad institucional y económica, la naturaleza y contenido del acto anulado, los motivos de su anulación y la existencia de situaciones jurídicas consolidadas. En ese sentido, el criterio “*ex tunc*” hace referencia a otorgarle efectos retroactivos a la sentencia, a partir de la expedición del acto administrativo de carácter general anulado, de manera tal que se afectan las situaciones jurídicas consolidadas en vigencia de la medida anulada; mientras que en virtud del criterio “*ex nunc*” la sentencia de nulidad tiene efecto hacia el futuro, por lo que no se ven afectadas las situaciones jurídicas que se produjeron y consolidaron al amparo de la vigencia de la medida administrativa anulada (...) En todo caso, como se vio en la sentencia del 13 de agosto de 2020 de la Sala Especial de Decisión n.º 10 y con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha previsto la posibilidad de que el juez, atendiendo el contexto fáctico y jurídico de cada caso, module los efectos de la nulidad, con el objetivo de que la decisión judicial pueda proteger de mejor forma los derechos y las expectativas legítimas de las personas y materialice los postulados constitucionales. (...) De conformidad con lo anterior, en el presente asunto la Sala estima necesario modular los efectos de la nulidad de la Resolución 03456 del 16 de abril de 2020, que suspendió los términos en las actuaciones administrativas para liquidar los contratos en la Superintendencia de Notariado y Registro, **para que esta opere hacia el futuro o ex nunc**, toda vez que la anulación de este acto administrativo desde su expedición podría generar afectaciones que no deben soportar los contratistas de dicha entidad, que verían comprometido su derecho a tener la oportunidad para participar en la liquidación bilateral de los contratos en los plazos dispuestos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007²³, como instancia en la que se pueden determinar los derechos y obligaciones de las partes antes de la extinción de la relación jurídica contractual.[...]”

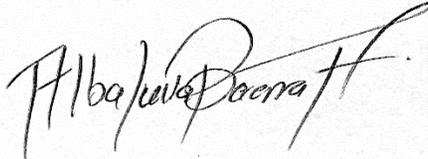
SEGUNDO: Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión, a través del correo electrónico o por el medio más expedito al gobernador de Cundinamarca, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio Público.

TERCERO: Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial en el espacio de “Medidas COVID-19” - “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”, o en la plataforma que se disponga para tal fin.

Para consultar su expediente, ingrese al siguiente link: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/abecerra_cendoj_ramajudicial_gov_co/EvHQAfCm6R5Ps2uOhsQDuYsBGWYKbSZpUXXtSQPy0icA-g?e=sjLqbs

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA
Magistrada



CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado



ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado