



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D. C., diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)
EXPEDIENTE:	25000-23-15-000-2020-02245-00
AUTORIDAD QUE REMITE:	GOBERNACION DE CUNDINAMARCA
ACTO ADMINISTRATIVO:	DECRETO 298 DEL 29 DE MAYO DE 2020

I. ANTECEDENTES

En el presente asunto, se observa que al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte de la Gobernación de Cundinamarca el acto administrativo No. 298 del 29 de mayo de 2020 “Por el cual se hace un traslado al Presupuesto General del Departamento para la vigencia 2020” con el fin de que sobre él mismo se realice el Control Inmediato de Legalidad a que hacen referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Encontrándose pendiente el trámite de la referencia para proveer sobre su posibilidad de ser avocada, se procede a resolver aquello previa las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

1. competencia

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 151, numeral 14, y 185, numeral 1º, de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para estudiar el presente asunto.

2. Caso concreto

Encontrándose el proceso para decidir si los actos administrativos enviados por la autoridad Municipal obedecen a aquellos sobre los cuales el Legislador Estatutario precisó que estaban bajo el control automático de legalidad, se torna necesario acudir a los contenidos legales que han desarrollado la materia, para contrastarlos a la luz del escenario de público conocimiento que, al día de hoy, afronta el país.

La propagación del nuevo coronavirus COVID-19 es un problema de orden mundial que aqueja a varias naciones a lo largo del planeta. La gravedad del asunto ha sido de tal magnitud que, en el panorama internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el pasado 11 de marzo de 2020, calificó al virus como una pandemia.

Aquello generó, en el plano nacional, que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declarara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, donde a su vez se ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus COVID-19.

Con la finalidad de poder afrontar eficientemente situaciones tan excepcionales, como las que hoy enfrenta Colombia, que amenacen el orden económico, social y ecológico de la nación, el Constituyente primario estableció una herramienta para sortear estas perturbaciones por vía del artículo 215 de la Constitución Política,¹ otorgándole facultad al Presidente, con la firma de todos sus ministros, para declarar lo que se conoce como Estado de Emergencia.

Precisamente fue en atención a lo anterior que el Presidente de la República, el 17 de marzo de 2020 profirió el Decreto Nacional No. 417, declarativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

A su turno, tenemos que el Legislador Estatutario reguló los escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20², la figura denominada Control de Legalidad, como un mecanismo que será ejercido de forma automática por el contencioso administrativo para evaluar las medidas de carácter general dictadas bajo la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

De igual manera, la Ley 1437 de 2011 ha replicado esa figura que se encuentra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, y por tal razón es factible apreciar que

¹Cuando las mismas provengan de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la constitución política, tal y como lo reza la constitución política, que al respecto refiere:

ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. (...)

²ARTÍCULO 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.

en el artículo 136 del CPACA³ se encuentra previsto el medio de control denominado Control Inmediato de Legalidad, en donde se establecen las mismas apreciaciones de su aplicabilidad que en su momento se efectuaron con la Ley 137 de 1994.

Paralelamente, el procedimiento de esta acción ha sido regulado en la ya mencionada Ley 1437 de 2011, por intermedio del artículo 185, que establece, entre otras cosas, que el conocimiento de estas materias se activará con la remisión de los actos administrativos a los que refiere el artículo 136 ibídem o en su defecto, de aquello no realizarse, se aprehenderá de oficio. Además, podrá intervenir cualquier ciudadano por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto e igualmente se harán partícipes del proceso entidades públicas y privadas, así como expertos, al igual que el Ministerio Público para que rindan concepto respecto de la actuación adelantada.⁴

Con todo lo anterior, puede advertirse que el Constituyente Primario brindó al Ejecutivo una herramienta por vía del artículo 215 de la Constitución Política para sortear perturbaciones tales como la que está siendo ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, donde a su vez aquella herramienta encuentra una revisión a su ejercicio por intermedio de lo que se conoce como Control Inmediato de Legalidad, mecanismo que yace descrito tanto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011-, y que por demás se sujeta a unos preceptos especiales y específicos.

Así mismo es preciso mencionar que, la Sala Plena Extraordinaria virtual de esta Corporación llevada a cabo en fecha del 30 de marzo de 2020, se decidió, que

³ARTÍCULO 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.

⁴ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.
2. repartido el negocio, el magistrado ponente ordenará que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
3. en el mismo auto que admite la demanda, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al ministerio público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. vencido el traslado para rendir concepto por el ministerio público, el magistrado o ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. la sala plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

cuando un Decreto, aclaraba y/o modificaba uno anterior, se remitiría la actuación al Despacho que, por reparto le hubiere correspondido el del acto administrativo inicial y/o principal.

En lo que respecta a los actos administrativos recibidos por esta Corporación para realizar el Control Inmediato de Legalidad, se tiene que, una vez verificado el contenido del Decreto No. 298 del 29 de mayo de 2020 proferido por el Gobernador de Cundinamarca, se observa que el acto no se expidió en el interregno temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República por intermedio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, motivo por el cual de forma prematura es viable disponer, que aquél no se encuentra dentro de los presupuestos del artículo 20 de la Ley 137/94 y art. 136 de la Ley 1437/11.

Se debe precisar que no todos los actos que se expidan con posterioridad o dentro de la temporalidad del Decreto 417 de 2020 automáticamente serán materia del control que trata el artículo 136 del CPACA pues para que aquello se produzca es necesario apreciar que el acto administrativo sometido a estudio haya nacido a la vida jurídica como un desarrollo o reglamentación de algún Decreto legislativo expedido con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

De igual manera es preciso mencionar, que el acto objeto de revisión aunque tiene como sustento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y lo referente al Decreto 461 de 2020, el presente acto se profirió fuera del interregno temporal al estado de excepción; motivo por el cual, al no proferirse dentro de un estado jurídico de anormalidad en sus funciones, como tampoco dentro de un marco excepcional o extraordinario y se realiza por fuera de la temporalidad establecida de treinta (30) días estipulados en el citado Decreto 417, el cual es su fundamento génesis para promover los traslados presupuestales.

En este orden de ideas, como quiera que el primer presupuesto de temporalidad no está superado, no queriendo decir que de forma automática todos los actos proferidos dentro de este interregno estén llamados a control inmediato de legalidad, puesto que, se advierte además que, el Decreto No. 298 del 29 de mayo de 2020, dictado por la Gobernación de Cundinamarca, es una disposición adoptada con sustento en las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del nuevo coronavirus COVID-19.

A su término si se observa lo Decretado por las disposiciones acá analizadas es factible evidenciar lo siguiente:

**“DECRETO No. 298 DE 2020
 (29 DE MAYO DE 2020)**

“Por el cual se hace un traslado al Presupuesto General del Departamento para la vigencia 2020”

(…)

DECRETA:

ARTÍCULO 1. *Reorientar la suma de TRES MIL SEISCIENTOS VEINTE MILLONES*

DE PESOS M/CTE (\$3.620,000.000). de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020. expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y considerando las solicitudes presentadas por las Secretaría de Hacienda, Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres, para atender la Emergencia Económica. Social y Ecológica, causada por el Covid -19.

ARTÍCULO 2. *Trasládese al Presupuesto General del departamento de Cundinamarca, contracréditando el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Secretaría de Hacienda, la suma de TRES MIL SEISCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$3.620.000.000). con base en los certificados de disponibilidad presupuestal 7100003736 del 26 de mayo de 2020 y 7100003787 del 27 de mayo de 2020. que se mencionan en la parte motiva del presente decreto, expedidos por la Directora Financiera de Presupuesto de 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 publicas del orden territorial FONPET	3 620 000 000
TOTAL CONTRACREDITO SECRETARÍA DE HACIENDA					3,620,000,000

ARTÍCULO 3º. *Trasládese al Presupuesto General del Departamento, acreditando el presupuesto de gastos de inversión de la Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico, Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres por la suma de TRES MIL SEISCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$3.620.000.000). así:*

CRÉDITO
SECCIÓN PRESUPUESTAL 1120
SECRETARÍA DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO

POS PRE (CÓDIGO PLAN)	ÁREA FUNCIONAL (CÓDIGO FUN)	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPC-PRODUCTO)	FONDO	PRODUCTO	CÓDIGO META	TIPO DE META	CONCEPTO	META CUATRIENIO	UNIDAD DE MEDIDA	META ACUMULADA	META VIGENCIA	VALOR
GR:4							GASTOS DE INVERSIÓN					1.200.000.000
3							EJE - COMPETITIVIDAD SOSTENIBLE					1.200.000.000
02							PROGRAMA - AUMENTANDO CAPACIDADES COMPETITIVAS					1.200.000.000
					051	Resultado	META RESULTADO - Mantener a Cundinamarca en los cinco primeros puestos del pilar de innovación y dinámica empresarial, del índice departamental de competitividad, durante el periodo de gobierno.	5	Num			
01							SUBPROGRAMA - CUNDINAMARCA POTENCIADOR DE EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL					1.200.000.000
					372	Producto	META PRODUCTO - Fortalecer 1000 Mpymes de Cundinamarca de los sectores económicos prioritarios del departamento desde distintas líneas de apoyo (incluye aquellas con enfoque diferencial)	1.000	Num	2030	2481	1.200.000.000
							PROYECTO - Apoyo al emprendimiento y al fortalecimiento empresarial del Departamento Cundinamarca					1.200.000.000
GR:4 3-02-01-372	A.13.4	28701407	3-1100	07			PRODUCTO - Servicio de asistencia técnica y acompañamiento productivo y empresarial					1.200.000.000
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO												1.200.000.000

SECCIÓN PRESUPUESTAL 1124
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

POS PRE (CÓDIGO PLAN)	ÁREA FUNCIONAL (CÓDIGO FUN)	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPC-PRODUCTO)	FONDO	PRODUCTO	CÓDIGO META	TIPO DE META	CONCEPTO	META CUATRIENIO	UNIDAD DE MEDIDA	META ACUMULADA	META VIGENCIA	VALOR
GR:4							GASTOS DE INVERSIÓN					600.000.000
3							EJE - COMPETITIVIDAD SOSTENIBLE					600.000.000
03							PROGRAMA - RURALIDAD CON ENFOQUE TERRITORIAL					600.000.000
					052	Resultado	META RESULTADO - Intervenir en un 10% las fincas productoras del departamento (total 159.708 fincas)	15979	Num			
02							SUBPROGRAMA - CAMPO MODERNO Y CAPAZ					600.000.000
					3038	Producto	META PRODUCTO - Vincular 7 000 productores al sistema financiero agropecuario y de aseguramiento, con enfoque diferencial	7000	Num	6787	10000	600.000.000
							PROYECTO - Apoyo Para la Prevención, Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios en el					600.000.000
GR:4 3-03-02-398	A.8.8	29702604	3-1100	04			PRODUCTO - Servicio de apoyo financiero para el acceso al crédito agropecuario y rural					600.000.000
TOTAL CRÉDITO SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL												600.000.000

SECCIÓN PRESUPUESTAL 1152
UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES

POSPRE (CÓDIGO PLAN)	AREA FUNCIONAL (CÓDIGO FUN)	PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPC PRODUCTO)	FONDO	PRODUCTO	CODIGO META	TIPO DE META	CONCEPTO	META CUATRIENIO	UNIDAD DE MEDIDA	META ACUMULADA	META VIGENCIA	VALOR
GR 4							GASTOS DE INVERSIÓN					1.820.000.000
1							EJE - CUNDINAMARCA 2036					1.820.000.000
07							PROGRAMA - ESFUERZOS UNIDOS RIESGOS REDUCIDOS					1.820.000.000
				014		Resultado	META RESULTADO - Implementar la gestión del riesgo en las 15 provincias del Departamento de Cundinamarca	15	Num			
03							SUBPROGRAMA - ATENCIÓN OPORTUNA ANTE EL RIESGO					1.820.000.000
				175		Producto	META PRODUCTO - Atender al 100% de las solicitudes de ayudas y acciones de respuesta por emergencias o desastres en el periodo de gobierno	100	%	94,12%	100	1.820.000.000
							PROYECTO: Asistencia integral y oportuna en gestión del riesgo de desastres en el Departamento de Cundinamarca.					1.820.000.000
GR 4 1-07-03-175	A 12 6 1	29705707	3-1100	07			PRODUCTO - Servicio de atención a emergencias y desastres					1.820.000.000
TOTAL CONTRACREDITO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGOS DESASTRES												1.820.000.000

ARTICULO 4°. Las Direcciones de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda. efectuarán los registros necesarios para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto.

ARTÍCULO 5°. Una vez expedido el presente decreto los ordenadores del gasto de la Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres. presentará a la Tesorería General del Departamento 1 a solicitud de modificación del programa anual mensualizado de caja - PAC.

ARTÍCULO 6°- El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición

Con lo visto, es factible advertir que, si bien se trata de gestiones extraordinarias amparadas a la luz del Decreto 461 de 2020, el acto sometido a control no fue proferido dentro del interregno del estado de excepción del Decreto 417 de 2020 el cual es su fundamento de expedición, pues dicho escenario de temporalidad, es necesario para poder conocer del presente asunto.

Por ende, como quiera que los actos administrativos que se someten a conocimiento para determinar si son sujetos del Control Inmediato de Legalidad no se encuadra dentro de los presupuestos normativos y test de procedibilidad al que la Sala Plena de esta corporación ha hecho mención en los argumentos para declarar procedente un medio de control y que ameriten la intervención automática del Juez contencioso bajo la acción establecida en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, y 136, de la Ley 1437 de 2011, no se procederá a realizar su estudio con ocasión de este específico escenario.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad (que es automático e integral) sobre este Decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación del procedimiento regulado en el Título III –Medios de Control- de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o materialmente) con el estado de excepción debe acudir a los controles ordinarios.

Por las razones anteriormente puestas de presente, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

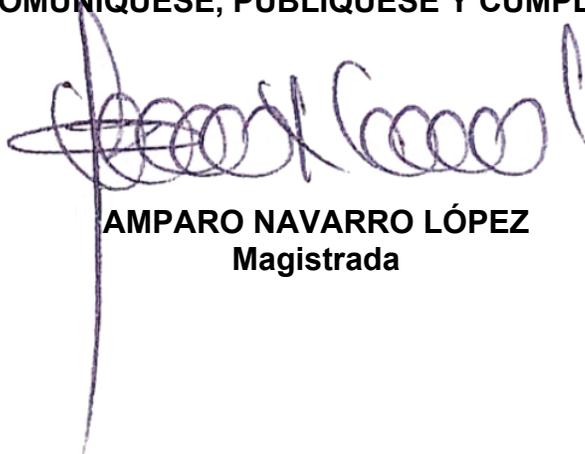
RESUELVE:

- 1. NO AVOCAR** conocimiento respecto al Decreto No. 298 del 29 de mayo de 2020 proferido por el señor Gobernador de Cundinamarca para efectuar el Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2.** La presente decisión **no hace tránsito a cosa juzgada**, lo que significa que contra el Decreto No. 298 del 29 de mayo de 2020 proferido por el señor Gobernador de Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.
- 3. NOTIFICAR** esta decisión al Gobernador de Cundinamarca, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal (notificaciones@cundinamarca.gov.co), quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.
- 4. NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de

conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica namartinez@procuraduria.gov.co, perteneciente al Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho.

5. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

A handwritten signature in purple ink, appearing to read 'Amparo Navarro López', is written over the printed name. The signature is stylized with loops and a long vertical stroke extending downwards.

AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Magistrada