

República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección "E"

**Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00685-00  
Autoridad: Gobernador del Departamento de Cundinamarca  
Medio de Control: Inmediato de Legalidad  
Controversia: Decreto 171 del 30 de marzo de 2020  
Asunto: Decide declarar improcedente el medio de control

### **I. Objeto de la decisión**

Procede la Sala a decidir el medio de Control Inmediato de Legalidad<sup>1</sup> de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º. del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, sobre el Decreto 171 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual el señor Gobernador de Cundinamarca realizó un traslado al Presupuesto General del Departamento para la vigencia del año 2020, con el fin de atender la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19.

### **II. Acto objeto de Control Inmediato de Legalidad**

La transcripción literal del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020 sobre el cual se surte el presente Control Inmediato de Legalidad, es la siguiente:

**"DECRETO No. 171 DE  
30 MAR 2020**

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

**EL GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA**

*En ejercicio de las facultades que le confiere el 91 de la Ordenanza 227 del 1º de agosto de 2014, en concordancia con el artículo 31 de la Ordenanza 110 del 28 de noviembre de 2019, y*

<sup>1</sup> Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>2</sup> "6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado 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."

**CONSIDERANDO**

Que el artículo 91 de la Ordenanza 227 del 1º de agosto de 2014 “Estatuto Orgánico de Presupuesto del departamento de Cundinamarca”, en concordancia con el artículo 31 de la Ordenanza 110 del 28 de noviembre de 2019, establece que: “las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de la apropiación correspondiente, a: 1) gastos de funcionamiento: 2) servicio de la deuda y 3) gastos de inversión a nivel de programas aprobados por la Asamblea, se harán mediante Decreto expedido por el Gobernador y en el caso de la Controlaría y de la Asamblea por resolución expedida por el Presidente de la Asamblea y el Contralor quienes responderán por la legalidad de sus presupuestos. Estos actos administrativos requieren para su validez el concepto favorable de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda”.

Que mediante Acuerdo 002 del 12 de marzo de 2020, el Consejo de Administración del Fondo de Pensiones Públicas de Cundinamarca, autorizó a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del departamento de Cundinamarca, para presentar solicitud de reducción en el presupuesto para la vigencia fiscal 2020, por la suma de QUINCE MIL MILLONES DE PESOS (\$15.000.000.000) M/CTE.

Que en el mencionado Acuerdo se justificó contracreditar recursos de funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, por la suma de QUINCE MIL MILLONES DE PESOS (\$15.000.000.000) M/CTE., de los rubros “Gastos -Gastos de Funcionamiento - Transferencias Corrientes - Transferencias de Previsión y Seguridad Social - Pensión Nivel Central Beneficio Ordenanza 02/76 - Pensión Beneficencia de Cundinamarca - Cuotas Partes Beneficencia de Cundinamarca”, argumentando que “con base en la ejecución presupuestal a 05 de marzo de 2020, las Subdirecciones y la Dirección General, al efectuar un análisis detallado de los recursos utilizados en la vigencia anterior y la transferencia de recursos recibidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - FONPET, para atender el pago de Mesadas Pensionales a cargo del Nivel Central determinaron que los recursos con fuente 1-0100. cuenta con saldo que no ha sido comprometido, que está libre de afectación y no se va a utilizar (...)” por lo que está disponible presupuestalmente.

Que de los recursos mencionados, la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$2.000.000.000) serán acreditados al presupuesto de la Secretaría de Prensa y Comunicaciones.

Que mediante oficio No. 2020307157 del 27 de marzo de 2020, la Secretaría de Prensa y Comunicaciones, solicitó que se efectúe acreditar su presupuesto por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000).

Que en el mencionado oficio, la Secretaria de Prensa y Comunicaciones justificó que es necesario acreditar recursos de inversión a la meta producto 553 denominada “implementar un (1) plan de medios institucional”, por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000), con el fin de: “(...) implementar campañas de comunicación que nos permita ayudar a que la comunidad del Departamento tome las medidas de higiene y seguridad suficientes para evitar el contagio, así como aquellas tendientes a garantizar la seguridad en Cundinamarca; y de otra parte lograr que haya un acceso libre y transparente a la información acerca de las acciones que vienen alentando (sic) la administración departamental en ese sentido.

El producto “SERVICIOS DE INFORMACIÓN IMPLEMENTADOS” recibirá una adición presupuestal de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000) que permitirá de conformidad con la necesidad presentada de manera inminente al Departamento realizar campañas de información dentro de la emergencia que vive el mundo, el país y el departamento en relación con la pandemia ocasionada por el COVID-19.

(...)”.

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".

Que mediante Decreto No. 156 del 20 de marzo de 2020 el Gobernador del departamento de Cundinamarca "declara la urgencia manifiesta en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones", con el fin de atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia coronavirus COVID-19 y como consecuencia, permitir a los delegatarios de la Contratación y Ordenación del Gasto del nivel central del departamento de Cundinamarca, así como a los Directores de las Entidades Administrativas Especiales y Gerentes y Directores de las Entidades Descentralizadas, acudir a la figura de la Urgencia Manifiesta, para contratar únicamente obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar, situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia coronavirus COVID-19, además se decreta que con el fin de atender las necesidades y gastos propios de la urgencia manifiesta se podrán para realizar los traslados presupuestales internos que se requieran.

Que la Directora Financiera de Presupuesto, expidió certificados de disponibilidad presupuestal por valor de QUINCE MIL MILLONES DE PESOS (\$15.000.000.000) M/CTE, de los cuales se afectarán la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000).

(...)

Que la Secretaría de Planeación emitió concepto favorable No. 046 del 26 de marzo de 2020, en los términos del inciso segundo del artículo 91 de la Ordenanza 227 del 1° de agosto de 2014, los cuales forman parte integral del presente decreto.

Que el Director de Finanzas Públicas de la Secretaría de Planeación, certificó la inscripción en el Banco Departamental de Programas y Proyectos de inversión pública, así:

ENTIDAD	SPC	FECHA	PROYECTO
Secretaría de Prensa y Comunicaciones	297001	04-03-2020	Desarrollo de estrategias de marketing y comunicaciones bajo el concepto del nuevo liderazgo en Cundinamarca.

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 ordinaria realizada el 26 de marzo de 2020, aprobó el traslado presupuestal por valor de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000), según certificación expedida por la Secretaria Ejecutiva de este órgano.

Que la Directora Financiera de Presupuesto emitió concepto favorable el 27 de marzo 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 1º:** Efectúese traslado al Presupuesto General del departamento de Cundinamarca, contracreditando el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000), con base en los certificados de disponibilidad presupuestal 7100001818 y 7100001819 del 13 de marzo 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:

### SECCIÓN PRESUPUESTAL 1263 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DEL

**DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

POS PRE	ÁREA FUNCIONAL	PROG PRESUPUES	Fondo	Concepto	VALOR
GR:				GASTOS	
GR:1				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	
GR:1:3				TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
GR:1:3-02				TRANSFERENCIAS DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	
GR:1:3-02-10	1.3.1	999999	1-0100	Pensión NIVEL CENTRAL Beneficio Ordenanza 02/76	2.000.000.000
TOTAL CONTRACREDITO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DE CUNDINAMARCA					2.000.000.000

**ARTÍCULO 2º.** Efectúese traslado al Presupuesto General del Departamento, acreditando el presupuesto de gastos de inversión de la Secretaría de Prensa y Comunicaciones, por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000), así:

**SECCIÓN PRESUPUESTAL 1184  
SECRETARÍA PRENSA Y COMUNICACIONES**

(...)	CONCEPTO	(...)	VALOR
	GASTOS DE INVERSIÓN		2.000.000.000
	EJE - INTEGRACIÓN Y GOBERNANZA		2.000.000.000
	PROGRAMA - CUNDINAMARCA A SU SERVICIO		2.000.000.000
	META RESULTADO: Incrementar del 80% al 85% el índice de satisfacción de los usuarios de la Gobernación de Cundinamarca durante el cuatrenio		2.000.000.000
	SUBPROGRAMA - GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE, MODERNA AL SERVICIO DEL CIUDADANO		2.000.000.000
	META PRODUCTO – Implementar un (1) plan de medios institucional		2.000.000.000
	PROYECTO - Desarrollo de estrategias de marketing y comunicación bajo el concepto del nuevo liderazgo		2.000.000.000
	PRODUCTO - Servicios de información implementados		2.000.000.000
	TOTAL ADICIÓN SECRETARÍA DE PRENSA Y COMUNICACIONES		2.000.000.000

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

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

**ARTÍCULO 5º.-** El presente decreto rige a partir de la lecha de su expedición.

**COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en Bogotá D.C. a los 30 MAR 2020

NICOLÁS GARCÍA BUSTOS  
Gobernador"

### III. Trámite procesal

El proceso correspondió por reparto efectuado el 6 de abril de 2020 al Magistrado ponente y por auto del 17 de abril de 2020<sup>3</sup> atendiendo lo dispuesto por el artículo 185 del CPACA, se procedió a: i) avocar el conocimiento en única instancia del Control Inmediato de Legalidad del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020 proferido por el señor Gobernador de Cundinamarca, ii) fijar en la página web de la Rama Judicial un aviso sobre la existencia de este proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podía intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020, iii) notificar al señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, a través del correo oficial del Departamento y al Delegado del Ministerio Público para el Despacho del Magistrado ponente, iv) ordenar al señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, realizar la publicación informativa en su página web oficial, v) invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

Así mismo, se requirió al Gobernador de Cundinamarca para que en el término de diez (10) días allegara los antecedentes administrativos que dieron origen al Decreto 171 del 30 de marzo de 2020, vencidos los términos se guardó silencio, pero el apoderado del Departamento de Cundinamarca cuando el expediente se encontraba al Despacho para proferir sentencia allegó copia de las ordenanzas 227 de 2014 y 110 de 2019, y pidió declarar improcedente el presente control inmediato de legalidad y en subsidio declarar ajustado a derecho y al ordenamiento jurídico el Decreto 171 de 2020.

### IV. Intervención del Ministerio Público

Vencido el plazo de la publicación del aviso en los términos del numeral 5º. del artículo 185 del CPACA, el expediente pasó al Delegado del Ministerio Público, Procurador 147 Judicial II Administrativo de Bogotá<sup>4</sup>, quien rindió concepto en los siguientes términos:

l) El Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario con el fin de

---

<sup>3</sup> Notificado por correo electrónico el mismo día (el 17 de abril de 2020).

<sup>4</sup> Doctor Fabricio Pinzón Barreto.

conjurar la crisis que trae la enfermedad del COVID-19, e impedir la extensión de sus efectos económicos en la economía y demás sectores del país.

II) En el marco de la emergencia económica, social y sanitaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 de 2020, por medio del cual se facultó a gobernadores y alcaldes para que mediante Decreto, es decir, sin la autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, sobre las que no recaigan compromisos adquiridos, con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020.

III) El señor Gobernador de Cundinamarca mediante el Decreto 171 del 30 de marzo de 2020, para efectos de implementar medidas de carácter presupuestal y hacer frente a la pandemia del COVID-19, efectuó traslados al Presupuesto General del Departamento de Cundinamarca, contracreditando el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000) y acreditando el presupuesto de gastos de inversión de la Secretaría de Prensa y Comunicaciones, por la suma de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.000.000.000).

IV) La Constitución Política determina que la competencia en relación con los ingresos y gastos públicos a nivel nacional corresponde al Congreso de la República quien anualmente expide la ley del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. A nivel territorial, esta competencia radica en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto, a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y a las normas presupuestales que con carácter territorial han debido expedirse en armonía con o por este, y a través del órgano colegiado administrativo correspondiente.

Es decir, la facultad para expedir el presupuesto anual de rentas y gastos, así como para efectuar modificaciones al presupuesto departamental, corresponde a la Asamblea Departamental, cuyo trámite para su aprobación es de iniciativa del Gobernador, conforme al inciso 3o. del numeral 12 del artículo 300 constitucional.

V) La autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes en el Decreto Ley 461 de 2020 (artículo 1º), esto es, para efectuar por Decreto, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, las adiciones, los traslados y las modificaciones presupuestales, está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, Ordenanza o Acuerdo, y que, en aplicación del inciso 1º. del artículo 1º. del Decreto Ley 461 de 2020, hayan sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de financiación de las acciones adoptadas en ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco del Decreto Ley 417 de 2020.

Luego, no puede utilizarse el Decreto 461 de 2020, para adicionar al presupuesto con recursos provenientes de rentas de destinación específica otorgada por la Constitución Política, que quedaron excluidas de dicha facultad.

VI) Las rentas constitutivas de los recursos del sistema general de seguridad social en pensiones, por tener destinación específica constitucional, no pueden en ejercicio de las facultades consagradas en el Decreto 461 de 2020 (inciso 1º. del artículo 1º.), reorientarse a financiar actividades para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por expresa prohibición consagrada en el parágrafo 2º del artículo 1º ibídem. Tampoco es posible que gobernadores o alcaldes adicionen en virtud de las facultades consagradas en el Decreto 461 de 2020, los presupuestos territoriales mediante Decreto, ni que modifiquen las rentas específicas provenientes del sistema general de seguridad social en pensiones.

VII) Para concluir, señaló que el acto objeto de control no se aviene a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales sobre las facultades presupuestales de los gobernadores durante los estados de excepción declarados por el Gobierno Nacional, y desconoce la protección constitucional a las rentas de destinación específica del sistema general de seguridad social en pensiones, razón por la cual solicita declarar la ilegalidad por inconstitucional del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca.

## **V. Consideraciones de la Sala**

### **1. Competencia**

La Sala de la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente en este caso para decidir en única instancia del medio de control señalado en el artículo 136 del CPACA<sup>5</sup>, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, que adicionó el parágrafo 1º. al artículo 185 del CPACA, señalando que en los Tribunales Administrativos las sentencias dentro de los controles inmediatos de legalidad serían dictados por las Subsecciones.

Adicionalmente, el Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 exceptuó de la suspensión de términos judiciales en el país, las actuaciones que debe adelantar esta Corporación con ocasión del Control Inmediato de Legalidad, tal como ya se había adoptado en los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517 del 15 de marzo, PCSJA20-11526 del 22 de marzo, PCSJA20-11529 del 25 de marzo, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 y PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020.

## **2. Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica causado por el Coronavirus COVID-19**

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

La Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó en su artículo 20, que:

*“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 este mismo sentido se dispuso en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo siguiente:

---

<sup>5</sup> "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. (...)"



**“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.”*

En consecuencia, corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial (en nuestro caso del Distrito Capital de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca), que se profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, con el fin de adoptar las medidas sanitarias preventivas y mitigar el efecto causado por la pandemia y 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.

Por medio de la Resolución No 844 del 26 de mayo de 2020<sup>6</sup> el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

A través de la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19 hasta el 30 de noviembre de 2020 y se modificaron las Resoluciones 385 y 844 de 2020.

Ahora, mediante la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020<sup>7</sup> nuevamente se prorrogó la emergencia sanitaria en todo en el territorio nacional hasta el 28 de febrero de 2021.

El Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma

---

<sup>6</sup> Modificó la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

<sup>7</sup> Dicha prorroga podrá finalizar antes cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o prorrogarse de persistir o incrementar los efectos de la pandemia.

de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales que le fueron conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994.

Por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, nuevamente se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

## **VI. Caso concreto**

Recuerda la Sala que le corresponde a esta Corporación conocer el medio de Control Inmediato de Legalidad de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Por medio del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020 se ordenó un traslado presupuestal, que consistió en efectuar un contracrédito en el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, por la suma de dos mil millones (\$ 2.000.000.000.00) de pesos, para acreditar el presupuesto de gastos de inversión de la Secretaría de Prensa y Comunicaciones, por la misma suma de dos mil millones (\$ 2.000.000.000.00 ) de pesos<sup>8</sup>.

Ahora, se debe determinar si se cumplen los requisitos para que esta Corporación revise, a través del presente medio de control, la legalidad del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020 expedido para realizar un traslado en el presupuesto de gastos del Departamento de Cundinamarca, medida adoptada en ejercicio de la función administrativa por parte del gobernador como autoridad territorial.

De conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>9</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>, para que pueda realizarse el estudio de fondo del medio de control inmediato de legalidad se requiere: i) que las medidas adoptadas sean de carácter general, ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y iii) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

---

<sup>8</sup> Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial del Departamento Nacional. De Planeación. Traslados presupuestales: Disminuir el monto de los rubros existentes (Contracrédito). Aumentar el monto de los rubros existentes (Crédito).

<sup>9</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>10</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, se pronunció el 11 de mayo de 2020 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>11</sup>, al señalar:

**2.5.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

**En lo que tiene que ver con cuáles son *los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD*,**

*el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, [\*] para en términos generales señalar, que **son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.***

*De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.” (Resalta la Sala).*

En relación con los requisitos del medio de Control Inmediato de Legalidad, encuentra la Sala que el Decreto 171 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca para realizar un traslado en el presupuesto de gastos de la entidad, contiene: i) un acto administrativo de carácter general, ii) el ejercicio de una función administrativa, pero iii) no se sustentó ni fue emitido en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción declarado por la emergencia en todo el territorio colombiano mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Se aclara que el Decreto 171 de 2020 entre sus considerandos citó el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>12</sup>, sin embargo, no invoca en forma expresa ningún decreto legislativo expedido en vigencia del estado de emergencia declarado en dicho decreto, ni ejerce una facultad excepcional contenida en este tipo de disposiciones.

Además, se advierte que el decreto 171 fue emitido el 30 de marzo de 2020, fecha para la cual no se había expedido por el Gobierno Nacional el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, por el cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

Es decir, el Gobernador de Cundinamarca no ejerció ninguna potestad conferida en algún decreto legislativo al momento de expedir el Decreto 171 del 30 de marzo de 2020, razón por la que se declarará improcedente el Control Inmediato de Legalidad.

<sup>11</sup> Con ponencia de la Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del expediente número 11001-03-15-000-2020-00944-00.

<sup>12</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

## VII. Conclusiones

1. El Decreto 171 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual el señor Gobernador de Cundinamarca realizó un traslado al Presupuesto General del Departamento para la vigencia del año 2020, fue emitido con el fin de atender la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19.

2. El decreto se sustentó en el artículo 215 de la Constitución Política por la situación generada a causa del Coronavirus COVID-19 y en el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

3. Por ello, el Decreto 171 del 30 de marzo de 2020 no es susceptible de revisión a través del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, al considerar que el traslado en el presupuesto como medida de carácter general expedida en ejercicio de la función administrativa, no desarrolló un decreto legislativo.

4. Tampoco se puede abordar un estudio de fondo porque el decreto 171 fue expedido antes del 2 de abril de 2020 cuando se emitió el Decreto 512, que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales.

5. Luego, procede la Sala a declarar la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020.

6. Por último, se advierte que la decisión emitida en la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, pues no se debe desconocer el control judicial que se pueda ejercer eventualmente sobre dicho acto administrativo a través de los medios de control ordinarios señalados en la ley.

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

**RESUELVE:**

**Primero:** Declarar improcedente el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 171 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual el señor Gobernador de Cundinamarca realizó un traslado al Presupuesto General del Departamento para la vigencia del año 2020, por las razones expuestas en esta decisión.

**Segundo:** Por la Secretaría de la Subsección "E" de esta Corporación notificar la presente providencia a través de las direcciones de correo electrónico: i) del señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, a través del correo oficial del Departamento, y ii) al Delegado del Ministerio Público para este Despacho. Así mismo, se dispone realizar la publicación de esta decisión en la página web de la Rama Judicial con la decisión aquí adoptada.

**Tercero:** Ordenar al Gobernador del Departamento de Cundinamarca realizar la publicación informativa de la presente decisión en sus respectivas páginas web oficiales.

**Cuarto:** Reconocer personería al abogado Daniel Alejandro Ríos Riaño como apoderado del Departamento de Cundinamarca en los términos del poder conferido y allegado al expediente.

**Quinto:** En firme esta providencia, por Secretaría archivar las presentes diligencias, dejando las constancias correspondientes.

### **Notifíquese y cúmplase**

*Firmado electrónicamente*

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon  
Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**Jaime Alberto Galeano Garzón  
Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**Patricia Victoria Manjarrés Bravo  
Magistrada**

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala de Decisión en sesión de la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.