

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., cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-**2020-01967-00**
Autoridad: Gobernador del Departamento de Cundinamarca
Medio de Control: Inmediato de Legalidad
Controversia: Decreto 277 del 19 de mayo de 2020
Asunto: **No** avocar conocimiento

I. Objeto de la Decisión

Procede el Despacho a estudiar el medio de Control Inmediato de Legalidad¹ sobre el Decreto 277 del 19 de mayo de 2020, por medio del cual el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca efectuó una adición al presupuesto del departamento para la vigencia fiscal del año 2020.

II. Competencia

La Sala Unitaria es competente en este caso para conocer en única instancia del medio de control señalado en el artículo 136 del CPACA de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 ibídem, en concordancia con el artículo 185 de la misma normatividad.

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

¹ Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

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.

III. Consideraciones

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:

“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 pandemia² 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.

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 de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales a él 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.

IV. Caso Concreto

El señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca expidió el Decreto 277 del 19 de mayo de 2020, por medio del cual adicionó el presupuesto de rentas y gastos de inversión del Instituto Departamental de Cultura y Turismo de Cundinamarca³ por concepto de la estampilla procultura.

Se recuerda que le corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial, de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 del CPACA⁴.

El medio de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA se ejerce sobre los decretos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en virtud del Estado de emergencia decretado.

² El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del Coronavirus COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.

³ Establecimiento público del sector descentralizado del orden departamental.

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

Ahora, el artículo 38 de la Ley 397 de 1997⁵, modificado por el artículo 1º. de la Ley 666 de 2001, autoriza a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y a los Concejos Municipales para que ordenen la emisión de una estampilla denominada "Procultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a los proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura.

Los recursos de la estampilla procultura en los términos del artículo 38-1 íbidem se deben destinar para: i) acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997, ii) estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran, iii) fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural, iv) el diez por ciento (10%) se destina para seguridad social del creador y del gestor cultural, y v) para apoyar los diferentes programas de expresión cultural y artística, así como fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas de que trata el artículo 17 de la Ley 397 de 1997.

El Decreto 475 del 25 de marzo del año 2020⁶ por medio del cual el Presidente de la República dictó medidas especiales relacionadas con el sector cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y con el fin de proteger a la población vinculada como creadores y gestores culturales dada las limitaciones existentes para realizar las actividades promocionales con ocasión de la necesidad de aislamiento preventivo obligatorio, por falta de trabajo y recursos para su subsistencia como la seguridad social, dispuso adoptar medidas que permitan obtener los recursos económicos de un fuente diferente al trabajo, como el aporte a la seguridad social que proporciona la estampilla "Procultura".

⁵ Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

⁶ Artículo 1. Adiciónese el siguiente párrafo transitorio al artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997:

"Parágrafo transitorio. Los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales deberán realizar la apropiación y el giro de los recursos de que trata el numeral 4 del presente artículo, a más tardar el día 30 de abril de 2020, de acuerdo con el "Manual Operativo, por el cual se establecen los procedimientos de acreditación de la condición de creador y gestor cultural, para efectos de la asignación de los beneficios de que trata el Decreto 2012 del 30 de noviembre de 2017" establecido en la Resolución del Ministerio de Cultura 2260 de 2018, modificada por la Resolución 3153 de 2019."

Es decir, requirió a los alcaldes y gobernadores para que realicen el giro de los recursos de que trata el numeral 4º. del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, con el fin de contribuir a la seguridad del creador y del gestor cultural.

Por medio del Decreto 277 del 19 de mayo de 2020 el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca adicionó el presupuesto general del departamento para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2020, para poder proceder con la ejecución de los recursos públicos establecidos en la Ley 397 de 1997 (artículo 38), esto es, la estampilla denominada "Procultura".

Luego, encuentra el Despacho que se adicionó el presupuesto del departamento para proteger a las personas dedicadas a las actividades artísticas o de gestión cultural, pero esos recursos se disponen conforme lo establecido en la Ley 397 de 1997, ya mencionada.

Si bien, la decisión examinada estuvo precedida del Decreto 475 del 25 de marzo de 2020, el cual sustentó sus argumentos en el actual brote del Coronavirus COVID-19, como consecuencia de las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por esa enfermedad, lo cierto es que el decreto 277 no desarrolla la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional (del Decreto 417 del 17 de marzo).

En este caso la adición presupuestal (por excedentes financieros) se realizó con recursos provenientes de la estampilla procultura (Ley 397 de 1997) y es una operación que de forma ordinaria se puede efectuar al presupuesto del departamento, pero coincide con la emergencia generada por el Coronavirus COVID-19 para contribuir a la atención del sector cultura.

Además, en el inciso 2º del artículo 95 de la Ordenanza 227 de 2014, por medio de la cual se expide el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento de

7 "artículo 38-1. Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

- 1. Acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997.*
- 2. Estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran.*
- 3. Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural.*
- 4. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural.*
- 5. Apoyar los diferentes programas de expresión cultural y artística, así como fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas de que trata el artículo 17 de la Ley 397 de 1997."*

Cundinamarca y de sus Entidades Descentralizadas, se conceden unas facultades al Gobernador del Departamento y se dictan otras disposiciones, dispone que los excedentes financieros se podrán adicionar por Decreto al Presupuesto en un monto que no supere el uno por ciento (1%) del presupuesto vigente, cuando se supere este porcentaje la adición al presupuesto se realizará mediante ordenanza.

Se advierte que el Decreto 277 del 19 de mayo de 2020 se expidió con fundamento especial en la Ley 397 de 1997, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º. de enero y el 31 de diciembre de 2020, su contenido no desarrolla, se insiste, el estado de emergencia declarado en el país.

Por lo tanto, el Decreto 277 del 19 de mayo de 2020 no es susceptible del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Se aclara 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 respectivos en la ley.

En mérito de lo dispuesto, el Despacho

RESUELVE:

Primero: No avocar el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad del Decreto 277 del 19 de mayo de 2020 expedido por el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca.

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

Notifíquese y Cúmplase



Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado