

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “C”

Bogotá D.C., Veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel**

**Referencia.**

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 02548- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 354 de 22 de julio de 2020

Asunto: Resuelve reposición

En atención a lo dispuesto en el artículo 242 de la ley 1437 de 2011, procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por el señor Agente del Ministerio Público, contra el auto de seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020), en virtud del cual se decidió avocar conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia.

**ANTECEDENTES**

El Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional para conjurar la crisis generada por la pandemia por COVID-19. Posteriormente, el Gobierno profirió el **Decreto Legislativo 513 de 02 de abril de 2020** *“Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, en el que se dispuso:

*“Artículo 1. Recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación -FCTel- del Sistema General de Regalías, en el marco de convocatorias públicas, abiertas y competitivas podrá aprobar aquellas encaminadas para proyectos de inversión orientados a conjurar las causas que motivaron la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a hacer frente a los hechos que le dieron origen y a contrarrestar sus efectos, con prioridad en el sector salud. Para ello, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación realizará los ajustes en sus procesos, propendiendo por el uso de herramientas virtuales, y disminución de tiempos en el proceso de aprobación de dichos proyectos, todo ello acorde con el Sistema General de*

*Regalías*”.

La Gobernación de Cundinamarca expidió el Decreto 354 de 22 de julio de 2020, *“Por el cual se incorporan recursos al capítulo presupuestal independiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, bienio 2019-2020”*, en ejercicio de las facultades constitucionales, en especial las conferidas en la Ley 1530 de 2012, el Decreto 1949 de 2012, el Decreto Legislativo 513 de 2020 y el Decreto 1082 de 2015.

Al tenerse como soporte normativo de la expedición de la norma, el Decreto Legislativo 513 de 2020, el Despacho avocó el conocimiento del Decreto 354 de 22 de julio de 2020, proferido por el Gobernador de Cundinamarca, con el propósito de efectuar el correspondiente control inmediato de legalidad a la luz de las normas antes citadas, bajo el entendido de que comportaba el desarrollo de la norma regulatoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, traído a colación por la misma entidad territorial que dictó el auto enviado para un eventual control.

### **Del recurso interpuesto.**

La Vista Fiscal interpuso recurso de reposición contra la decisión de avocar conocimiento en el trámite de la referencia, adoptada mediante auto de seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020), y en síntesis, señaló que el acto administrativo remitido por el Departamento de Cundinamarca da cumplimiento a las disposiciones establecidas en el régimen presupuestal de las entidades territoriales receptoras de regalías y compensaciones, contenido en la Ley 1530 de 2012 y no desarrolla ningún Decreto Legislativo, por cuanto, la modificación introducida al Sistema General de Regalías mediante el Decreto legislativo 513 de 2020, es de competencia del Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD-.

Por lo anterior, **al no desarrollar sino simplemente invocar un Decreto Legislativo** no se cumple uno de los requisitos para que pueda activarse el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Precisó que, mediante el Decreto legislativo 513 de 02 de abril de 2020, el gobierno reguló el trámite de presentación, verificación, viabilidad y aprobación de proyectos de inversión en el Sistema General de Regalías (L. 1530/12), así como la posibilidad de modificación de los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación y el Plan Bienal de Convocatorias de los proyectos que guarden relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción con miras a conjurar la crisis.

En consecuencia, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías mediante Acuerdo No.58 de 2 de abril de 2020, estableció los requisitos y lineamientos específicos para la destinación de los recursos del Sistema

General de Regalías y aprobación de los proyectos de inversión, de acuerdo con la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Conforme con lo anterior, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías a través del Acuerdo No.93 de 15 de mayo de 2020 viabilizó, priorizó, aprobó y designó al Departamento de Cundinamarca como entidad pública ejecutora del proyecto de fortalecimiento de las capacidades de investigación y desarrollo para atender problemáticas asociadas con agentes biológicos para la salud pública mediante el mejoramiento del laboratorio de Cundinamarca, por un valor de cuatro mil cuarenta y ocho millones tres mil cuatrocientos veintiséis pesos m/cte (S4.048.003.426).

Por consiguiente, el Departamento de Cundinamarca mediante el Decreto 354 de 2020, únicamente ordenó incorporar los recursos del proyecto al capítulo presupuestal independiente del Sistema General de Regalías de la entidad territorial.

### **CONSIDERACIONES**

En primer término, se debe precisar que por medio del Acto Legislativo 05 de 2011, se constituyó el Sistema General de Regalías, cuyo organización y funcionamiento se regula principalmente mediante la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015.

Adicionalmente, el Acto Legislativo modificó, entre otros, el artículo 361 de la Constitución Política en el que se establece que los proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los Departamentos se financian con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y, se definen por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión. Los programas aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron.

Ahora bien, el **Decreto Legislativo 513 de 02 de abril de 2020**, *“Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, aplica a aquellos proyectos de inversión que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y de una calamidad pública departamental y municipal, sean presentados para su financiación a través de recursos provenientes de asignaciones directas y el Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, después del 17 de marzo de 2020, y que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de emergencia o contrarrestar sus efectos.

A través del artículo 7 *Ibíd*em se dispuso que, en relación con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, su Órgano Colegiado de Administración y Decisión, podrá aprobar aquellos proyectos de inversión orientados a conjurar el estado de excepción.

Atendiendo a lo dispuesto en la norma, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, profirió el Acuerdo No.58 de 2 de abril de 2020, “**Por medio del cual se establecen requisitos y lineamientos especiales para la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y la aprobación de proyectos de inversión de acuerdo con la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio Nacional del Decreto 417 de 2020**”, es decir, la norma se expidió en franco desarrollo del estado de excepción.

Entre otros aspectos, la disposición en cita fijó los lineamientos para la realización de las sesiones del Órgano Colegiado de Administración y Decisión del FCT, en razón de la Emergencia Económica, Social y Ecológica. Conforme con lo anterior, el referido Órgano Colegiado, mediante Acuerdo No.93 de 15 de mayo de 2020, decidió viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión a financiarse con recursos del Sistema General de Regalías, entre los cuales, se atribuyó al Departamento de Cundinamarca, la ejecución del proyecto de fortalecimiento de las capacidades de investigación y desarrollo para atender problemáticas asociadas con agentes biológicos para la salud pública mediante el mejoramiento del laboratorio de Cundinamarca, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 22. VIABILIZAR, PRIORIZAR Y APROBAR el siguiente proyecto de inversión, designar la entidad ejecutora y autorizar vigencias futuras de ejecución para la recepción de bienes y servicios en el bienio 2021 - 2022, tal como se detalla a continuación:

<b>CÓDIGO BPIN</b>	<b>NOMBRE PROYECTO</b>	<b>SECTOR</b>	<b>FASE</b>	<b>VALOR TOTAL</b>
202000010 0137	Fortalecimiento de las capacidades de investigación y desarrollo para atender problemáticas asociadas con agentes biológicos para la salud pública, a través del mejoramiento del laboratorio de salud pública de cundinamarca	AC-45 CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	FACTIBILIDAD - FASE 3	\$ 4,506,359,274.00
<b>FUENTES</b>	<b>TIPO DE RECURSO</b>	<b>CRONOGRAMA MGA</b>	<b>VALOR</b>	-
Departamentos - CUNDINAMARCA	Fondo de ciencia, tecnología e innovación	2020	\$ 3,684,428,774.00	-
Departamentos - CUNDINAMARCA	Fondo de ciencia, tecnología e innovación	2021	\$ 363,574,652.00	-
Valor Aprobado por el OCAD			\$ 4,048,003,426.	

Como consecuencia de lo anterior, el Gobernador Cundinamarca mediante el Decreto 354 de 22 de julio de 2020, ordenó incorporar al presupuesto de la entidad los recursos asignados por el Sistema General de Regalías. Así las cosas, si bien el presupuesto asignado e incorporado al Departamento de Cundinamarca, tuvo origen en la decisión del Gobierno Nacional adoptada a través del Decreto Legislativo 513 de 2020, como quiera que, por medio del

mismo se establecieron medidas relacionadas con la financiación, con recursos del Sistema General de Regalías, de los proyectos de inversión pública que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica o contrarrestar sus efectos, **no por ello, la norma de la referencia debe entenderse como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el estado de excepción.**

Le asiste razón a la Vista Fiscal, toda vez que el Decreto 354 de 2020, se circunscribió esencialmente a incorporar al presupuesto de la entidad, los recursos asignados por el Sistema General de Regalías en virtud de los Acuerdos 58 y 93 de 2020, que fueron en efecto expedidos, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 513 de 2020.

Como quiera que, las medidas adoptadas mediante el Decreto 354 de 2020, atendieron exclusivamente al cumplimiento de normas presupuestales establecidas para la incorporación de los recursos asignados a través del Sistema General de Regalías, contenidas específicamente en el artículo 96 de la Ley 1530 de 2012, proceso que no fue modificado de forma alguna por el Gobierno Nacional a través del pluricitado Decreto Legislativo, resulta necesario concluir que su expedición tuvo soporte en las facultades ordinarias del Gobernador de Cundinamarca y, en consecuencia, no debe ser objeto de control de legalidad.

Es de resaltar que, la entidad territorial ya emitió pronunciamiento sobre la legalidad del Decreto 354 de 2020 y, en primer término, **afirmó que fue proferido con base en las facultades ordinarias del Gobernador de Cundinamarca, haciendo uso principalmente de lo previsto en el artículo 91 de la Ordenanza 227 de 2014<sup>1</sup> y en el artículo 96 de la Ley 1530 de 2012<sup>2</sup>** y, por ello se afirmó que no debe ser objeto de control de legalidad, pues no se hizo uso de ninguna facultad extraordinaria prevista en los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República. Al respecto, la Gobernación de Cundinamarca anotó:

*“(...) el objeto del Decreto Departamental 354 de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca fue incorporar recursos al capítulo presupuestal independiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, bienio 2019-2020, haciendo uso de la facultad ordinaria establecida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.*

*Ahora bien, se debe precisar que **la referencia que se efectúa sobre el Decreto Legislativo 513 de 2020, en el acto administrativo objeto de control de legalidad, no tiene que ver con su desarrollo, pues la incorporación presupuestal de los recursos del Sistema General de Regalías prevista en el artículo 96 de la Ley 1530 de 2012, no fue objeto de variación alguna en el marco de la emergencia sanitaria**”.* (Subraya fuera de texto original)

<sup>1</sup> “Artículo 91.- modificaciones al decreto de liquidación”

<sup>2</sup> “Artículo 96. Incorporación de recursos”.

El Despacho debe poner de presente que, el **Decreto 354 de 22 de julio de 2020**, nunca debió ser enviado a esta Corporación para un eventual control pues de conformidad con lo anotado por el mismo ente territorial, no satisface los requisitos normativos propios para ejercer el citado control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de la función administrativa que reviste al Gobernador, no fue dictado en desarrollo del Decreto Legislativo de Estado de Excepción.

En consideración a lo anterior, **se repondrá la decisión adoptada por este Despacho mediante auto de seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)**, en virtud del cual decidió avocar conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia y, en consecuencia, **se dispondrá no avocar conocimiento del mismo por las razones antes expuestas, recalcando que ello no enerva la procedencia del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.**

En mérito de lo expuesto se,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- REPONER** el auto proferido por el Despacho el seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020), en virtud del cual decidió avocar conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia.

**SEGUNDO.-** En su lugar se dispone, **NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 354 de 22 de julio de 2020, proferido por el Gobernador de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.-** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

**CUARTO.-** Por intermedio de la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, se ordena **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante este Despacho, misma que debe ser igualmente comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTA.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL  
MAGISTRADO**