



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "D"

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

AUTORIDAD: ALCALDÍA DE BOGOTÁ D.C.
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-00916-00
OBJETO DE CONTROL: Decreto 113 del 15 de abril de 2020

TEMA: Control inmediato de legalidad. **Medidas excepcionales y transitorias en el manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – FDL- del Distrito Capital.**

I. ASUNTO

Procede la Sala a ejercer el control inmediato de legalidad del **Decreto 113 del 15 de abril de 2020**, expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, decisión que había sido inscrita para la Sala Plena del 23 de junio de 2020, no obstante lo cual, no fue posible su discusión y aprobación, y por virtud de la Ley 2080 de 2021, y de acuerdo con lo decidido por la Sala Plena del Tribunal de 1º de febrero del año en curso, corresponde a las Salas de Subsección adoptar la determinación pertinente.

II. CONTENIDO DEL DECRETO OBJETO DE CONTROL

“DECRETO 113 DE 2020

(Abril 15)

Por medio del cual se toman medidas excepcionales y transitorias en los Fondos de Desarrollo Local para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto ley 417 de 2020 y la Calamidad Pública declarada en Bogotá D.C. por el Decreto Distrito (sic) 87 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19, a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.

LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 9 del artículo 315 y el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política, artículo 35 y los numerales 3 y 14 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, los artículos 11 y 12 del Acuerdo Distrital 740 de 2019, el artículo 6

del Decreto Distrital 768 de 2019, el artículo 3 del Decreto Distrital 87 de 2020, el artículo 2 del Decreto Distrital 093 de 2020, el artículo 5° del Decreto Distrital 108 de 2020, el artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, el artículo 1° del Decreto Legislativo 512 de 2020 y,

CONSIDERANDO:

Que los numerales 2 y 3 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", disponen que entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual: "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados", y el principio de solidaridad social, así: "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."

Que, el artículo 12 *ibidem*, establece que: "Los Gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".

Que el artículo 1 de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Que el 15 de marzo del 2020, en sesión del Consejo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático, al analizar la situación que se viene presentando en la ciudad por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, particularmente, en lo consagrado en su numeral 7, el Consejo por unanimidad recomendó a la alcaldesa mayor de Bogotá D.C. la declaratoria de calamidad pública, atendiendo los criterios establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012.

Que por lo anterior, el gobierno distrital expidió el Decreto Distrital 087 de 2020, "Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C."

Que posteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto ley 417 de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

Que la alcaldesa mayor de Bogotá D.C., como primera autoridad de policía estableció medidas transitorias para garantizar el orden público mediante los Decretos Distritales 90 y 91 de 2020, cuya vigencia se estableció entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 y el lunes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, dentro de las que se encuentra la limitación a la libre circulación.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto ley 457 de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia

sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, ordenó “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI-19, plazo adicionado por el Decreto 531 de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto ley [461](#) de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 512 de 2020, “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, estableciendo en su artículo [1º](#) lo siguiente: “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 417 del 17 de marzo de 2020”.

Que tanto el Decreto Nacional [417](#) de 2020, como los Decretos [461](#) y [512](#) de 2020, se expidieron con fundamento en el artículo [215](#) de la Constitución Política, que establece:

“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. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el

ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.”

Que mediante el Decreto Distrital 092 del 24 de marzo de 2020, se impartieron las órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020.

Que mediante el Decreto Distrital 093 del 25 de marzo de 2020, se adoptaron medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 de 2020, entre ellas la posibilidad de que durante la pandemia causada por el virus COVID-19, se puedan transformar los servicios sociales presenciales en transferencias monetarias, bonos o en especie, para toda la población objeto de los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social e Idipron, y demás población pobre y vulnerable, pudiendo combinarlas.

Que los literales (e), (f), (g) y (h) del artículo 2 del Decreto Distrital 093 de 2020, establecen las siguientes medidas:

(...) (e) El distrito capital podrá ajustar todos los criterios de población objetivo. (sic) focalización, priorización, ingreso especial y permanencia existentes de su oferta de transferencias en todos los canales del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.

(f) El distrito podrá redireccionar recursos presupuestados para otros propósitos en cualquiera de los tres canales del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, de conformidad con el Decreto ley 461 de 2020 y demás normas que así lo permitan expedidas bajo las facultades estado de emergencia económica, social y ecológica así lo permitan.

(g) El distrito podrá modificar, suspender o terminar los contratos o convenios ya existentes en cada uno de los tres canales, en función de las necesidades de los propósitos del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, observando el estatuto general de contratación y las normas que sobre la materia expida el gobierno nacional en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

(h) El distrito podrá contratar de manera directa y expedita, de acuerdo con lo previsto en el decreto ley 440 de 2020, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, los servicios relacionados con la operación del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, siempre y cuando se atienda lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y demás requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta. El distrito podrá celebrar nuevos convenios y modificar los convenios que a la fecha tiene contratados con la red bancaria o con las entidades que cuenten con la logística de dispersión de recursos monetarios para aumentar la capacidad de distribución a la población. (...)”

Que el artículo 5 del Decreto Distrital 108 de 2020 establece: “Crease el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C. frente a la pandemia COVID-19, para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del distrito capital y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa.

Parágrafo. El sistema se financia con los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito, con los aportes que haga la nación u otros entes territoriales y con los recursos del sector gremial y privado de la ciudad, así como de organismos nacionales e internacionales”.

Que el artículo 14 del Acuerdo Distrital 740 de 2019 establece que las Juntas Administradoras Locales realizarán la vigilancia y control sobre la

inversión y ejecución de los recursos asignados al respectivo Fondo de Desarrollo Local.

Que el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital contenido en el Decreto Distrital 714 de 1996, que compila el Acuerdo 20 de 1996 y el Acuerdo 24 de 1995, consagra lo siguiente en su artículo 77 respecto del régimen presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local:

“Artículo 77º.- Del Régimen Presupuestal. A los Fondos de Desarrollo Local del Distrito Capital le son aplicables los principios presupuestales contenidos en este Estatuto. Le corresponde al Gobierno Distrital reglamentar y establecer las directrices y controles que estos Órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como en la inversión de sus excedentes.

Que el artículo 31 del Decreto Distrital 372 de 2010, "Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local - F.D.L.", establece:

“Artículo 31. Modificaciones Presupuestales. Cuando fuere necesario aumentar o disminuir la cuantía de las apropiaciones, cancelar las aprobadas o establecer otras nuevas, podrán hacerse las correspondientes modificaciones al presupuesto mediante traslados, créditos adicionales, reducciones y suspensión temporal de apropiaciones, según lo siguiente:

1. Traslado Presupuestal: Es la modificación que disminuye el monto de una apropiación para aumentar, en la misma cuantía, la de otra del mismo agregado presupuestal o entre agregados presupuestales aprobados por la JAL. La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales, será certificada por el responsable de Presupuesto del respectivo F.D.L.

Los traslados presupuestales dentro del mismo agregado se harán mediante Decreto expedido por el Alcalde Local. Estos actos administrativos requerirán para su validez el concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto.

Los traslados entre agregados presupuestales se aprobarán por la Junta Administradora Local previo concepto favorable del CONFIS Distrital, para lo cual el Alcalde Local deberá presentar el Proyecto de Acuerdo respectivo a la JAL. Todos los traslados de gastos de inversión requerirán del concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Planeación.

2. Créditos adicionales: Es el aumento de las partidas inicialmente aprobadas o no previstas para un objeto del gasto. Cuando durante la ejecución del Presupuesto de los F.D.L. se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales de conformidad con las siguientes competencias:

Incremento estimado de los recursos propios: Cuando el recaudo real de los ingresos propios de las localidades supere el monto presupuestado, se podrá adicionar el excedente mediante Acuerdo de la JAL con previo concepto favorable del CONFIS. Con posterioridad a la expedición y sanción del Acuerdo de Adición expedido por la JAL, el Alcalde Local hará mediante Decreto la distribución por programas y proyectos de los recursos adicionados.

b. Recursos de cooperación y/o donaciones: Los recursos de cooperación no reembolsable y las donaciones, hacen parte del Presupuesto de Ingresos y deberán incorporarse al Presupuesto del F.D.L. como Donaciones, por Decreto del respectivo Alcalde Local previa

certificación de su recaudo expedida por el Tesorero Distrital o quien haga sus veces, salvo que los reglamentos internos de los donatarios exijan requisitos diferentes. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos que los originen.

El Alcalde Local informará de estas operaciones a la SHD-DDP, al CONFIS y a la JAL respectiva, dentro de los quince (15) días siguientes a la incorporación de dichos recursos en el Presupuesto Local.

a. Adición por Excedentes Financieros: Si persistiera un saldo positivo, una vez ajustado el presupuesto local al monto real de las Obligaciones por Pagar constituidas al cierre de la vigencia inmediatamente anterior, deberá este ser adicionado por cada F.D.L. mediante Acuerdo de la JAL, de acuerdo con la distribución que efectúe el CONFIS, quien para el efecto consultará criterios de eficiencia y los conceptos de los Alcaldes Locales correspondientes. (...)"

Que el artículo anteriormente transcrito dispuso que se requería aprobación y/o autorización de las Juntas Administradoras Locales para realizar traslados entre agregados presupuestales, y adicionar excedentes financieros en el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local del Distrito Capital, en virtud de la atribución de dichas Juntas contemplada en el artículo 14 del Acuerdo Distrital 740 de 2019 y el numeral 2 del artículo 69 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Que el Decreto Distrital 768 de 2019, reglamentó el Acuerdo Distrital 740 de 2019, "por el cual se dictan normas en relación con la organización y el funcionamiento de las localidades de Bogotá D.C", estableció los lineamientos de política para las líneas de inversión local y el seguimiento a la gestión y planeación de las alcaldías locales. En particular, el artículo 10 señala:

"Artículo 10. Seguimiento de la Secretaría Distrital de Gobierno a la gestión local. La Secretaría Distrital de Gobierno realizará el seguimiento a la gestión de las Alcaldías Locales a través del sistema de información para la programación, seguimiento y evaluación de la gestión institucional que se establezca para tal fin, en los siguientes temas:

- a. Gestión contractual y financiera de los Fondos de Desarrollo Local.
- b. Inversión de los Fondos de Desarrollo Local".

Que el artículo 40 del Decreto Ley 1421 de 1993 contempla que "El alcalde mayor podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales."

Que el artículo 11 del Acuerdo 740 de 2019, establece que "El Alcalde Mayor de Bogotá D.C., será el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local y ordenador del gasto, podrá delegar respecto de cada Fondo la totalidad o parte de dichas funciones, de conformidad con el artículo 40 del Decreto Ley 1421 de 1993. El Alcalde Mayor expedirá el reglamento de los Fondos de Desarrollo Local".

Que conforme a las normas Constitucionales y legales que sirven de sustento al presente acto administrativo, se observa cómo en el marco del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió el Decreto ley 512 de 2020, en donde faculta a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar en la búsqueda de soluciones a la emergencia económica, social y ecológica, en que se encuentra cada ente.

Que las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes, del orden presupuestal mediante el Decreto 512 de 2020, no son funciones que sean de la titularidad del Presidente de la República, por tanto, no podría darse a esta facultad otorgada mediante decreto con fuerza de ley, la connotación de una función delegable por parte de la primera autoridad del ejecutivo nacional.

Que por ser el Decreto 512 de 2020 un decreto con fuerza de ley, las facultades impartidas por el Presidente de la República en aplicación del artículo 215 de la norma Superior, no revisten un acto de delegación por cuanto se trata de una norma con fuerza legislativa de una atribución que se transfiere a título de facultad.

Que la Alcaldesa Mayor de Bogotá al tenor de lo establecido en el artículo 11 del Acuerdo distrital 740 de 2019, es la representante legal y ordenadora del gasto de los Fondos de Desarrollo Local, y, mediante Decreto 374 de 2019, esta función fue delegada en los alcaldes locales en desarrollo de la facultad establecida en el artículo 40 del Decreto ley 1421 de 1993; con lo cual resulta consecuente y concurrente facultar a los alcaldes locales, realizar traslados presupuestales y demás facultades descritas en la parte resolutive de éste acto.

Que por todo lo anterior, se requiere tomar medidas excepcionales y transitorias que permitan a las alcaldías locales atender de manera eficiente y oportuna las diferentes contingencias generadas por la situación epidemiológica causada por el COVID-19 a través de los fondos de desarrollo local. En este sentido, es necesario establecer reglas para el manejo de estos fondos que se adecuen a las circunstancias de emergencia económica, social y ecológica y de calamidad pública actuales, en especial, la atención a las poblaciones vulnerables de la ciudad.

Que los procedimientos ordinarios propios de una situación de normalidad, no responden ante la inminencia de los hechos sociales y económicos, por tanto, se exige un marco normativo que permita un manejo expedito, garantizando controles posteriores por parte de la administración central, que se adecúe a la situación de excepcionalidad actual que atraviesa el Distrito Capital. Así mismo, es necesario que las inversiones realizadas con cargo a los Fondos de Desarrollo Local, se complementen con el funcionamiento del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C., creados mediante los Decretos Distritales 093 y 108 de 2020, respectivamente, como mecanismos encausados a conjurar la crisis.

Que la distribución y ejecución de los recursos presupuestales, realizada en virtud del presente decreto, debe considerar la adquisición de bienes y servicios aprovechando la economía de escala y la solidaridad entre las localidades, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º y 209 de la Constitución Política.

Que las medidas a ser adoptadas en cumplimiento del presente decreto, deberán atender los términos de vigencia que establezcan los decretos legislativos expedidos con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin perjuicio que su ejecución se extienda hasta el 31 de diciembre de la presente anualidad.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. *El presente Decreto tiene por objeto adoptar medidas excepcionales y transitorias en el manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local, para atender la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto ley 417 de 2020 y la calamidad*

pública declarada en Bogotá D.C. por el Decreto Distrito 87 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19, ejecutando los recursos a través del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.

De conformidad con lo anterior, los alcaldes locales ordenarán el gasto de estos recursos, de acuerdo a lo establecido en los respectivos Manuales Operativos del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.

Bajo el principio de solidaridad podrán destinarse parte de estos recursos de una localidad a otra, para atender la población focalizada que durante la emergencia y calamidad pública aún se mantenga desprotegida.

Artículo 2. Los Alcaldes Locales podrán realizar traslados internos presupuestales dentro de los Fondos de Desarrollo Local para ejecutar a través de los tres canales que componen el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. con el objeto de atender la emergencia económica, social y ecológica y la calamidad pública declarada en Bogotá D.C., causadas por el COVID-19.

Los alcaldes locales podrán adelantar estos traslados presupuestales mediante la expedición de los decretos locales pertinentes para lo cual podrán suspender líneas de inversión y conceptos de gasto y modificar las distribuciones presupuestales establecidas por las Directivas Distritales 05 de 2016 y 05 de 2018.

Artículo 3. Los alcaldes locales deberán ejecutar, a través de los tres canales que componen el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y, del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C, los siguientes recursos de sus respectivos Fondos de Desarrollo Local:

Localidad	Monto de recursos
Usaquén	21.603.528.000
Chapinero	9.266.337.088
Santa Fe	14.139.882.400
San Cristóbal	40.281.757.000
Usme	37.288.782.552
Tunjuelito	4.889.857.400
Bosa	47.014.868.628
Kennedy	53.635.815.634
Fontibón	16.585.294.600
Engativá	33.253.942.742
Suba	48.126.417.874
Barrios Unidos	11.519.477.384
Teusaquillo	8.132.137.000
Los Mártires	7.690.526.616
Antonio Nariño	8.560.768.160
Puente Aranda	16.965.753.000
La Candelaria	4.461.042.096
Rafael Uribe Uribe	32.531.013.600
Ciudad Bolívar	64.310.769.334
Sumapaz	20.638.111.786
Total	500.896.082.893

Nota: Los disponibles se calculan con ejecución al 8 de abril de 2020

Parágrafo: Dichos montos son susceptibles de disminución teniendo en cuenta el comportamiento real de los ingresos, de acuerdo a la información comunicada por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Artículo 4. El Gobierno Distrital mediante decreto realizará adiciones presupuestales de los Fondos de Desarrollo Local de los excedentes financieros de la vigencia 2019, de acuerdo con la distribución que efectúe el CONFIS Distrital. Lo anterior de conformidad con las facultades atribuidas a los alcaldes municipales y distritales por el Decreto legislativo 461 de 2020.

Estas adiciones deberán realizarse con destino exclusivo al financiamiento del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19.

Artículo 5. Los proyectos de decretos locales que elaboren los alcaldes locales en el marco del presente decreto deberán contar con concepto previo y favorable de las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda, los cuales deberán emitirse máximo al día hábil siguiente al que sean solicitados siempre que los antecedentes sean remitidos de manera completa y no requerirán del concepto de los sectores de que trata el artículo 12 del Decreto Distrital 768 de 2019.

Artículo 6. La Secretaría Distrital de Gobierno fijará los lineamientos, los mecanismos de control y ejercerá la coordinación de las Alcaldías Locales, frente a las medidas tomadas en el presente decreto, con el fin de orientar y garantizar la ejecución a través de los tres canales que componen el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C., tengan como destino exclusivo la atención necesaria para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica, a la calamidad pública declarada en Bogotá D.C. con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19.

Artículo 7. Los Alcaldes Locales podrán crear metas de carácter temporal en los proyectos locales de inversión, que permitan aportar al financiamiento del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y el (sic) Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.

Estas metas deberán atender las orientaciones que para la materia genere la Secretaría Distrital de Planeación en coordinación con la Secretaría Distrital de Gobierno.

Artículo 8. Los Alcaldes Locales podrán modificar los productos, metas y resultados siempre que respondan a las modificaciones presupuestales de los Fondos de Desarrollo Local que permitan aportar a la ejecución del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.

Estas modificaciones deberán ser informadas a las Secretarías Distritales de Hacienda, Planeación, y de Gobierno y a las Juntas Administradoras Locales.

Artículo 9. Para la atención de la emergencia económica, social y ecológica y la calamidad pública declarada en Bogotá D.C, a través de los Sistemas Bogotá Solidaria en Casa y Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C, los alcaldes locales deberán acudir a los mecanismos de contratación permitidos por las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007

y 1882 de 2018, el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, el artículo 12 del Acuerdo Distrital 740 de 2019, el artículo 6 del Decreto Distrital 768 de 2019 y las demás normas sobre la materia, así como, cumplir con los principios de transparencia, coordinación y los lineamientos establecidos en la Directiva No. 001 de 2020 emitida por la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Artículo 10. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 numeral 18 del Decreto Ley 1421 de 1993, la Secretaría Distrital de Gobierno informará al Concejo de Bogotá, sobre el contenido y alcance del presente Decreto.

Artículo 11. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio de lo que establezcan al respecto, los decretos legislativos que se profieran con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a los 15 días del mes de abril de 2020

CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ

Alcaldesa Mayor

LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO

Secretario Distrital de Gobierno

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTES

Secretario Distrital de Hacienda

ADRIANA CÓRDOBA ALVARADO

Secretaria Distrital de Planeación

III. INTERVENCIONES.

- La **Contraloría General de la República**, al haber sido invitada para rendir su concepto, hizo una exposición de las normas constitucionales y legales referentes al control fiscal, y considera que en el presente asunto, resulta improcedente un pronunciamiento de fondo por parte de la entidad, porque al tratarse de un decreto de orden departamental, le corresponde a la Contraloría Departamental de Cundinamarca realizar el control, sin que se encuentre configurada ninguna causal que pueda conllevar a que se desplace la competencia del Ente de control Territorial.
- La **Universidad del Rosario** remitió un concepto, en el cual, luego de realizar una presentación general de los estados de excepción, de las facultades de los alcaldes y de los gobernadores en este contexto en materia contractual, así como

del principio de autonomía, señaló que estas autoridades, con base en lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, así como en algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, **pueden declarar la urgencia manifiesta y realizar traslados presupuestales** con el único objetivo de mitigar los efectos causados por la pandemia COVID-19, ya que de esta manera cuentan con mecanismos ágiles y eficientes para enfrentar la situación de crisis.

- La **Alcaldía de Bogotá**¹, la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** y los demás entes universitarios, guardaron silencio.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El representante del Ministerio Público, considera que el Decreto objeto de estudio **se ajusta al ordenamiento jurídico**, debido a que, en su sentir, la Alcaldesa de Bogotá tiene competencia para expedirlo. Además, porque las medidas de carácter presupuestal que ordenó, se profirieron con ocasión de la coyuntura generada por la declaratoria del estado de emergencia, y responden a la necesidad de contar con recursos, de manera ágil y eficaz, para enfrentar la crisis.

Adicionalmente pone de presente, que esta facultad fue ejercida en debida forma, de conformidad con las atribuciones que le otorgaron los **Decretos 461 y 512 de 2020**, en los que se facultó a los Alcaldes y Gobernadores para efectuar operaciones presupuestales, sin la autorización de los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales, actuación que concretó la Alcaldesa en el acto bajo estudio estableciendo medidas extraordinarias sobre el uso y destino de los recursos del Fondo de Desarrollo Local.

Realizó el análisis del articulado del decreto que se estudia, y precisó que los traslados de los recursos del Fondo de Desarrollo Local, serán ejecutados a través de los tres canales que conforman el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C., determinación que, en su criterio, respeta los parámetros previstos en los Decretos Legislativos 461 y 512 expedidos por el Gobierno Nacional, para atender la calamidad pública generada por el COVID-19.

Además puso de presente, que en el artículo 5º del Decreto Distrital se estableció, que los proyectos de decretos locales que se elaboren relacionados con los

¹ Al respecto obra un documento en el cual la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica corrió traslado al Dr. William Mendieta Montealegre (Secretario de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía) del auto que avocó conocimiento en el presente asunto, para lo de su competencia. Sin embargo, no hay respuesta de fondo sobre la legalidad del Decreto bajo estudio.

traslados presupuestales, deben contar con el concepto previo y favorable de las Secretarías de Planeación y Hacienda, con lo cual se logra, que el manejo de esos recursos se haga de manera transparente, eficiente y eficaz, con miras a atender la situación epidemiológica causada por la pandemia.

Igualmente precisó, que en el artículo 6º se dispuso que la Secretaría Distrital de Gobierno fijará los lineamientos de control y la coordinación con las Alcaldías locales para el movimiento de los recursos, lo que demuestra que se harán bajo coordinación y control por parte del Distrito, que tiene como finalidad orientar y garantizar su ejecución, de tal manera que logre el fin perseguido, por lo cual considera que esa disposición legal se ajusta a derecho.

En general, no encontró ningún reparo normativo del Decreto sometido a control inmediato de legalidad, y concluyó, que el acto administrativo que se estudia, respeta el ordenamiento jurídico.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción) y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades de orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con competencia en el lugar donde se expidan.

Esta regla tiene su concreción en el numeral 7º del artículo 151 del CPACA, con las modificaciones introducidas por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, que indica que a nivel territorial, la competencia le corresponde a los Tribunales Administrativos. En ese sentido, como se trata de un Decreto proferido por la Alcaldesa de Bogotá D.C, entidad que se encuentra en la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal es competente para su control inmediato de legalidad.

2. Características del control inmediato de legalidad y regulación de los traslados presupuestales por parte de los entes territoriales, en el estado de excepción.

El legislador instituyó la figura del **control inmediato de legalidad** (art. 20 Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción LEEE, y arts. 136 y numeral 8 y 111 del CPACA), cuyos rasgos característicos fueron fijados por el

Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011². En dicho fallo se dijo que este control es i) jurisdiccional; ii) integral; iii) autónomo, automático e inmediato; iv) oficioso; v) hace tránsito a cosa juzgada relativa y vi) no es incompatible con los cauces procesales ordinarios que pueden usar los ciudadanos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

Así pues, de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **las medidas de carácter general** que sean dictadas por las autoridades de orden nacional y territorial, en ejercicio de la función administrativa, y **como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De los actos de carácter nacional conocerá el consejo de Estado y de los territoriales, el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se expidan.

Es así como en el marco del estado de emergencia generado por la propagación del virus COVID-19, el Gobierno ha proferido varios **decretos de carácter legislativo**, como el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, donde señaló que declara el estado de excepción, y anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a la situación.

En la parte motiva de dicho Decreto, el Gobierno hizo hincapié en que las herramientas con que cuenta el ordenamiento legal, no son suficientes para hacerle frente a la crisis, y por lo tanto, manifestó que haría modificaciones en varias materias, como **la presupuestal**, veamos:

*“Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros en la Ley 100 de 1993 – (...) - , la Ley 1122 de 2007 – (...) – , Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 – (...) – y el **Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 (...)**”.* (Se resalta).

(...)

*“Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, **se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo e la***

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011, rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA). CP Gerardo Arenas Monsalve.

Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET -, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera” (Se resalta).

(...)”.

Y finalmente, dijo que “con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas, **se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias**”, medida que fue establecida en el artículo 3º del Decreto 417 de 2020.

Señala el Decreto:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, **así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo**”.* (Se resalta).

Luego, a través del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, del cual se hará un análisis más adelante, el Gobierno Nacional “(...) *autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”.

Posteriormente, el Gobierno expidió el **Decreto Legislativo 512 de 2 de abril de 2020** “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y en su parte resolutive reiteró la facultad indicada, a saber:

Artículo 1. 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 417 del 17 de marzo de 2020”.

“Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo sólo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

Si bien es cierto, la Alcaldesa Distrital, consideró en el Decreto que se estudia, *“Que las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes, del orden presupuestal mediante el Decreto 512 de 2020, no son funciones que sean de la titularidad del Presidente de la República, por tanto, no podría darse a esta facultad otorgada mediante decreto con fuerza de ley, la connotación de una función delegable por parte de la primera autoridad del ejecutivo nacional”*, lo cierto es que se trata de una decisión de la cual se presume su legalidad, al tenor del artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo cual debe aplicarse para decidir este asunto.

VI. SOLUCIÓN DEL CASO.

La Alcaldesa de Bogotá, D.C., expidió el Decreto **113 del 15 de abril de 2020**, por medio del cual adoptó medidas excepcionales y transitorias para el manejo presupuestal de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, para atender el estado de excepción declarado por el Gobierno Central, así como la calamidad pública declarada por el Distrito, dentro de su jurisdicción territorial, declaratoria que se hizo a través del **Decreto Distrital 087 de 16 de marzo de 2020** (art. 1º).

En consecuencia, autorizó a los Alcaldes Locales para realizar traslados internos presupuestales de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, para ejecutarlos a través de los tres canales que componen el Sistema de Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. (art. 2º). Especialmente, ordenó la ejecución de los recursos cuyos montos específicos se relacionaron en el artículo 3º, y agregó, que son susceptibles de disminución, teniendo en cuenta el comportamiento real de los ingresos, lo cual se hará de manera coordinada con el Distrito, según los lineamientos fijados por la Secretaría Distrital de Gobierno (art. 6º).

Precisó, que los alcaldes locales adelantarán esos traslados presupuestales mediante la expedición de los decretos locales pertinentes, previo concepto favorable de las Secretarías de Planeación y Hacienda (art. 5º), para lo cual podrán suspender líneas de inversión, conceptos de gasto y modificar las distribuciones presupuestales establecidas por las Directivas Distritales allí señaladas (artículo 2º, inciso 2º), y asimismo, modificar los productos, metas y resultados, siempre que respondan a las modificaciones presupuestales que se realicen en los Fondos de Desarrollo Local, que permitan la ejecución de los recursos (art. 8º).

Además, dispuso que el Gobierno Distrital realizaría las **adiciones presupuestales** de los Fondos de Desarrollo Local, de los excedentes financieros de la vigencia 2019, de acuerdo con la distribución que efectúe el CONFIS, con destino exclusivo al financiamiento del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. (art. 4º).

1. Los Fondos de Desarrollo Local y la facultad del Alcalde Mayor para delegar su administración en los Alcaldes Locales.

La naturaleza de los Fondos de Desarrollo Local – FDL -, había sido establecida en el artículo 87 del Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, en los términos que siguen:

“ARTICULO 87. NATURALEZA. En cada una de las localidades habrá un fondo de desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del fondo se financiarán la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras.

La denominación de los fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad”.

Sin embargo, este y otros artículos del referido Decreto Ley, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado³, pues consideró que el Gobierno Nacional no era competente para efectuar la creación de los Fondos de Desarrollo, porque es una atribución, que por virtud del artículo 287 de la Constitución, le corresponde al Concejo Municipal. En consecuencia, la Alta Corporación le otorgó un año a esa entidad para que *“adopte las medidas necesarias tendientes a proveer la estabilidad financiera y la organización administrativa de las localidades (...)”*.

En cumplimiento de la orden impartida por el Consejo de Estado, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 740 de 2009, *“Por el cual se dictan normas en relación*

³ Se declaró nulo el mencionado artículo 87 e igualmente los artículos 88, 90, 92 y 94 en la siguiente sentencia: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2018. Rad. No. 11001-03-15-000-2008-01255-00. CP. Oswaldo Giraldo López.

con la organización y el funcionamiento de las localidades de Bogotá D.C.” y en el artículo 8º estableció la naturaleza de los FDL, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 8.- Naturaleza. *En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del Fondo se financiarán las inversiones priorizadas en el Plan de Desarrollo Local, en concordancia con el Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. La denominación de los Fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad.*

Adicionalmente, en el artículo 14 del mencionado Acuerdo, también se estableció, que “*las Juntas Administradoras Locales realizarán la vigilancia y control sobre la inversión y ejecución de los recursos asignados al respectivo Fondo de Desarrollo Local*”. Igualmente, indicó, en el artículo 11, que “**El Alcalde Mayor de Bogotá D. C., será el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local y ordenador del gasto**”, y que “**podrá delegar respecto de cada Fondo la totalidad o parte de dichas funciones, de conformidad con el artículo 40 del Decreto Ley 1421 de 1993**”.

Precisamente, el ex Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño, por medio del Decreto Distrital 374 de 2019, delegó en los Alcaldes Locales la administración de los recursos de los FDL, de la siguiente manera:

Artículo 1.- *Delegar en los alcaldes locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, de conformidad con las disposiciones que regulan las inversiones y gastos con cargo a tales Fondos”.*

En ese sentido, de acuerdo con las normas que se han enunciado, es claro que el Alcalde Mayor puede delegar en los Alcaldes Locales el manejo, la contratación y la ordenación de los gastos de los recursos de los FDL. Y en esa misma lógica, de acuerdo con los **Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020**, la Alcaldesa Mayor del Distrito, también puede establecer normas extraordinarias que fijen los parámetros para que los Alcaldes Locales efectúen traslados presupuestales con dichos recursos. Lo anterior implica, que respecto de la competencia, la Alcaldesa bien podía asumir una determinación en ese sentido, puesto que, como se observó, se encuentra facultada por el ordenamiento jurídico.

Así pues, teniendo en cuenta que el **Decreto 113 del 15 de abril de 2020**, contiene varias determinaciones para que se lleven a cabo estas operaciones presupuestales, la Sala analizará su contenido.

⁴ Esta norma establece lo siguiente:

ARTÍCULO 40. DELEGACIÓN DE FUNCIONES. *El alcalde mayor podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales”.*

2. Análisis del articulado del Decreto 113 del 15 de abril de 2020.

“Artículo 1. El presente Decreto tiene por objeto adoptar medidas excepcionales y transitorias en el manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local, para atender la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto ley 417 de 2020 y la calamidad pública declarada en Bogotá D.C. por el Decreto Distrito (sic) 87 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19, ejecutando los recursos a través del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.

*De conformidad con lo anterior, **los alcaldes locales ordenarán el gasto de estos recursos**, de acuerdo a lo establecido en los respectivos Manuales Operativos del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.*

***Bajo el principio de solidaridad podrán destinarse parte de estos recursos de una localidad a otra**, para atender la población focalizada que durante la emergencia y calamidad pública aún se mantenga desprotegida”* (Negrillas no son originales).

Como se puede observar, este artículo anuncia, que se asumirán medidas excepcionales respecto del manejo de los recursos de los FDL, para que sean ejecutados a través del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. Además, adopta dos decisiones, como son, i). Autorizar a los Alcaldes Locales para que **ordenen el gasto** de dichos recursos, siguiendo los Manuales Operativos de dichos sistemas, y ii). Disponer, que bajo el principio de solidaridad, **puedan destinar parte de esos recursos de una localidad a otra**, para atender a la población focalizada, que aún se encuentre desprotegida en el marco de la emergencia.

La Sala considera que esta disposición y las decisiones adoptadas, acompasan con las normas de competencia que se enunciaron anteriormente, en tanto **la Alcaldesa tiene la potestad para delegar el manejo de estos recursos** en cabeza de los alcaldes locales, en términos del artículo 11 del Acuerdo 740 de 2009, proferido por el Concejo de Bogotá.

Adicionalmente, por virtud del art. 1 del Decreto Legislativo 512 de 2020, emitido por el Gobierno Central, los alcaldes se encuentran facultados para “(...) *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 necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo*

de 2020”, finalidades que se cumplen con el acto bajo estudio, en tanto los dineros de los FDL serán ejecutados a través del Sistema Bogotá Solidaria en Casa⁵ y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.⁶, programas que tienen dicha finalidad, por lo que es una medida relacionada y ajustada a las disposiciones del estado de excepción.

“Artículo 2. Los Alcaldes Locales podrán realizar traslados internos presupuestales dentro de los Fondos de Desarrollo Local para ejecutar a través de los tres canales que componen el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. con el objeto de atender la emergencia económica, social y ecológica y la calamidad pública declarada en Bogotá D.C., causadas por el COVID-19.

Los alcaldes locales podrán adelantar estos traslados presupuestales mediante la expedición de los decretos locales pertinentes para lo cual podrán suspender líneas de inversión y conceptos de gasto y modificar las distribuciones presupuestales establecidas por las Directivas Distritales 05 de 2016 y 05 de 2018” (Negrillas agregadas por la Sala).

Este artículo otorga facultad a los Alcaldes Locales para efectuar los **traslados presupuestales** de los FDL, para que se ejecuten a través de los canales que ha creado el Distrito, y además establece, que al hacer dichos traslados, se pueden **suspender líneas de inversión y conceptos de gasto, así como modificar las distribuciones presupuestales** que se encuentren en las Directivas Distritales 05 de 2016 y 05 de 2018 para hacerle frente a la pandemia.

Los traslados presupuestales en el marco del estado de excepción.

Como quedó consignado en precedentes párrafos, por virtud del art. 1 del Decreto Legislativo 512 de 2020, emitido por el Gobierno Central, los alcaldes se encuentran facultados para “(...) **realizar adiciones, modificaciones, traslados y**

⁵ Creado por medio del Decreto Distrital 093 del 25 de marzo de 2020. Estableció sobre dicho sistema lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.- Crease el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C.- sostenimiento solidario- en el marco de la contención y mitigación del COVID-19. El sistema se financia con los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito, con los aportes que haga la nación u otros entes territoriales y con las donaciones de particulares y organismos nacionales e internacionales.

(...)El sostenimiento solidario es un mecanismo de redistribución y contingencia para la población durante el periodo de emergencia dirigido a la contención, mitigación y superación de la pandemia de COVID-19 (...).”

⁶ Creado por medio del Decreto 108 del 8 de abril de 2020. Al respecto dijo lo siguiente:

“ARTÍCULO 5.- Crease el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C. frente a la pandemia por COVID-19, para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del distrito capital y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa”.

(...)

“ARTÍCULO 6.- El Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C se compone de tres ejes estratégicos:

1. Potenciar los sectores de oportunidad
2. Mitigación de impactos y reactivación.
3. Protocolo sectorial para el funcionamiento de la economía ante los diferentes grados de confinamiento.

Así mismo incluirá las acciones que permitan garantizar el acceso a crédito y liquidez del aparato productivo de la ciudad, el diálogo con los gremios y el sector privado, y las acciones de política y margen fiscal para garantizar su financiación”.

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 417 de 17 de marzo de 2020”, por lo cual, la decisión adoptada en ese sentido no tiene ningún cuestionamiento sobre su ilegalidad.

Adicionalmente, en la Sentencia C-772 de 1998, proferida por la Corte Constitucional, de la cual fue ponente el Dr. Fabio Morón Díaz, se señaló un condicionamiento para los traslados presupuestales, de la siguiente manera:

“Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.”

(...)

*Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto*”. (Resalta la Sala).

Acogiendo el criterio expresado por el agente del Ministerio Público, los traslados que se ordenaron en el Decreto proferido por la Alcaldesa, deben respetar el condicionante establecido por la Corte Constitucional en la sentencia citada, en el sentido que solo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, por lo cual se declarará su legalidad condicionada.

Autorización para suspender líneas de inversión y conceptos de gasto, así como modificar las distribuciones presupuestales que se encuentren en las Directivas Distritales 05 de 2016 y 05 de 2018 para hacerle frente a la pandemia.

Del contenido de la Directiva 05 de 2016⁷, se extrae lo siguiente:

“Las Líneas de Inversión Local son un instrumento de planeación para la ejecución de los recursos de inversión de los Fondos de Desarrollo

⁷ Disponible en línea: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/2019-03/Directiva%20Distrital%20005%20de%202016.pdf (consultada el 10 de junio de 2020).

Local - FDL -, y su propósito es garantizar la unidad y coherencia en la implementación de las políticas públicas en el territorio a través de las acciones contratadas con recursos de inversión local” (Resalta la Sala).

En este sentido, la Secretaría Distrital de Planeación, a través de la Subsecretaría de Planeación de la Inversión y las Direcciones de CONFIS y de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local, **presentó a consideración del CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL - CONFIS, los "LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LAS LÍNEAS DE INVERSIÓN LOCAL PARA EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ, D.C., 2016-2020 BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS", los cuales fueron adoptados en la sesión No. 2 de febrero 25 del presente año.**

Este documento de política se constituye en un instrumento para que las Alcaldías Locales direccionen los recursos del presupuesto local destinados a inversión dentro de los Planes Locales de Desarrollo que deberán ser adoptados para el período 2017 - 2020, buscando articulación con los objetivos y líneas estratégicas del propuesto Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Mejor para Todos". Lo anterior, en el marco de lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993, que señala que el reparto de competencias y funciones administrativas se hará entre las autoridades distritales y locales teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Así mismo, se pretende con la adopción de las líneas de inversión local que se concentren las inversiones de los Fondos de Desarrollo Local en temas estratégicos que generen impacto para las localidades, se mejore la capacidad de ejecución de las inversiones locales, se evite la duplicidad de inversiones del ámbito local y distrital, se facilite la participación de la ciudadanía a partir de la definición de inversiones prioritarias, se mejore la capacidad de respuesta en la entrega de bienes o servicios, y se promueva e implemente una mayor concurrencia con todos los sectores administrativos del Distrito.

“(…)”.

Y de la Directiva 05 del 2018 lo siguiente⁸:

“Con el fin de realizar aclaraciones y modificaciones, se da alcance a la Directiva 005 de 2016 que establece los “Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo 2017-2020” la cual fue expedida el 31 de marzo de 2016, en el siguiente aspecto: Ampliación de línea de seguridad y Convivencia agregando el concepto “Dotación y ampliación del parque automotor de cuadrantes para el fortalecimiento operativo de la seguridad” y aclaración del concepto de promoción de la convivencia ciudadana.

Por lo anterior, la Secretaría distrital de Planeación, a través de la Subsecretaría de Planeación de la Inversión, presentó a consideración del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – Confis, un documento de alcance a los lineamientos de Política para las Líneas de inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo 2017-2020, los cuales fueron aprobados en la sesión realizada el 18 de junio de 2018, respondiendo a las necesidades descritas anteriormente.

El documento aprobado, que hace parte integral de la presente Directiva, permite fortalecer la desconcentración y potencia la capacidad de las localidades en el sentido de atender sus requerimientos y necesidades, sin desfinanciar otras actividades realizadas desde los Fondos de Desarrollo Local, en concordancia con sus funciones y concurrencia con el nivel central”.

⁸ Disponible: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/alcance_lineas_de_inversion_tema_seguridad_y_convivencia_.pdf (consultado el 10 de junio de 2020).

En ese orden de ideas, el artículo bajo análisis respecto de la materia que se estudia en este acápite, **se ajusta al ordenamiento**, en tanto establece que se pueden suspender las líneas de inversión que se hayan efectuado con los FDL, aspecto que fue precisado por medio de las Directivas citadas.

Artículo 3. *Los alcaldes locales deberán ejecutar, a través de los tres canales que componen el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y, del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C, los siguientes recursos de sus respectivos Fondos de Desarrollo Local:*

Localidad	Monto de recursos
Usaquén	21.603.528.000
Chapinero	9.266.337.088
Santa Fe	14.139.882.400
San Cristóbal	40.281.757.000
Usme	37.288.782.552
Tunjuelito	4.889.857.400
Bosa	47.014.868.628
Kennedy	53.635.815.634
Fontibón	16.585.294.600
Engativá	33.253.942.742
Suba	48.126.417.874
Barrios Unidos	11.519.477.384
Teusaquillo	8.132.137.000
Los Mártires	7.690.526.616
Antonio Nariño	8.560.768.160
Puente Aranda	16.965.753.000
La Candelaria	4.461.042.096
Rafael Uribe Uribe	32.531.013.600
Ciudad Bolívar	64.310.769.334
Sumapaz	20.638.111.786
Total	500.896.082.893

Nota: *Los disponibles se calculan con ejecución al 8 de abril de 2020*

Parágrafo: *Dichos montos son susceptibles de disminución teniendo en cuenta el comportamiento real de los ingresos, de acuerdo a la información comunicada por la Secretaría Distrital de Hacienda.*

La Sala considera, que este artículo también **se ajusta al ordenamiento jurídico**, en razón a que está estableciendo de manera precisa los montos que serán ejecutados en los Sistemas de ayuda para enfrentar el Covid-19, en cada una de las localidades, y que son susceptibles de disminución teniendo en cuenta el comportamiento real de los ingresos, recursos que son de los respectivos Fondos de Desarrollo Local

Por lo tanto, esta decisión no merece ningún reparo, ya que tiene la finalidad de apoyar los programas de atención a la población afectada por el Covid-19, con recursos destinados a dichos fondos, por ende se declarará su legalidad.

Artículo 4. El Gobierno Distrital mediante decreto realizará adiciones presupuestales de los Fondos de Desarrollo Local de los excedentes financieros de la vigencia 2019, de acuerdo con la distribución que efectúe el CONFIS Distrital. Lo anterior de conformidad con las facultades atribuidas a los alcaldes municipales y distritales por el Decreto legislativo 461 de 2020.

Estas adiciones deberán realizarse con destino exclusivo al financiamiento del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19 (Resalta la Sala).

Como ya se dijo, de acuerdo con el art. 1 del Decreto Legislativo 512 de 2020, emitido por el Gobierno Central, los alcaldes se encuentran facultados para “(...) **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 necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**”.

No obstante lo anterior, las adiciones presupuestales no pueden sobrepasar un margen de razonabilidad, por las razones expresadas en la Sentencia C-514-95 proferida por la Corte Constitucional, de la que fue ponente el Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, en la que se señala:

“(...) Por otra parte, en materia de adición presupuestal existe un límite a las facultades, y es el de no sobrepasar los márgenes de razonabilidad, ya enunciado en varias sentencias de esta Corporación, y que consiste en sujetarse a un criterio de prudencia y moderación, que evite la arbitrariedad en el ejercicio de una potestad o de una facultad.

Este principio de razonabilidad, en materia presupuestal, no puede ignorar el monto máximo ya fijado, así exista autonomía municipal en la ejecución del presupuesto; autonomía que no es absoluta, sino limitada por los parámetros del Estado unitario y por la naturaleza presupuestal (...)”.

Teniendo en cuenta que se autorizó la adición con los excedentes financieros de la vigencia 2019, con el propósito de enfrentar la situación generada por el Covid-19, finalidad que está establecida en el Decreto 512 de 2020, en tanto indica que las adiciones que decida hacer el Gobierno Distrital, tendrán como destino exclusivo el financiamiento de los Sistemas de ayuda para la población afectada por el COVID-19 creados en el Distrito, la determinación tiene respaldo legal en este aspecto.

No obstante lo anterior, se condicionará la legalidad de este artículo, a que se cumplan los límites que impone el principio de razonabilidad, puesto que la Alcaldesa no señaló límites a las adiciones presupuestales, a pesar de que indicó, que las adiciones serán de los excedentes financieros de la vigencia 2019.

“Artículo 5. Los proyectos de decretos locales que elaboren los alcaldes locales en el marco del presente decreto deberán contar con concepto previo y favorable de las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda, los cuales deberán emitirse máximo al día hábil siguiente al que sean solicitados siempre que los antecedentes sean remitidos de manera completa y no requerirán del concepto de los sectores de que trata el artículo 12 del Decreto Distrital 768 de 2019”

Exigencia del Concepto previo y favorable.

El concepto previo y favorable exigido para que se puedan proferir los decretos locales para el manejo del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, en sentir de la Sala, busca que exista una coordinación y un control por parte de las entidades del Distrito, a fin de que los traslados que vayan a realizar los Alcaldes Locales, sean previamente analizados por las Secretarías de Planeación y Hacienda, que a su vez, deben emitir el concepto, exigencia que se considera racional, ya que persigue que el delegante de la función, pueda tener un control de los recursos de los fondos.

Además, no se entraban las decisiones que deben adoptar los mandatarios locales, teniendo presente que el concepto debe ser emitido, a más tardar al día siguiente hábil a la solicitud, cuando contiene los requisitos legales.

No exigencia del concepto previo y favorable de los sectores y/o entidades, conforme a lo previsto en el Decreto Distrital 768 de 2019.

El artículo 12 del Decreto Distrital 768 de 2019, al cual se refiere este artículo, señala:

“Artículo 12. Concepto previo y favorable de los sectores y/o entidades distritales. En el marco de sus competencias, los sectores y/o entidades distritales, según la línea de inversión de que se trate y de acuerdo con su misionalidad, emitirán conceptos previos y favorables sobre los proyectos de inversión local.

El concepto previo es un documento de naturaleza técnica que expiden los sectores y/o las entidades respecto de los proyectos de inversión y demás anexos que considere importantes para garantizar la calidad en la entrega de obras, bienes y servicios, el cumplimiento de las competencias y la coherencia con las líneas de inversión local y los criterios de elegibilidad y viabilidad.

Parágrafo 1. *La Secretaría Distrital de Planeación definirá los lineamientos y plazos necesarios para la emisión de los conceptos previos y favorables de los sectores y las entidades distritales.*

Parágrafo 2. *La Secretaría Distrital de Planeación emitirá concepto previo a la validación del proyecto en el Banco de Programas y Proyectos Local para garantizar que los proyectos de inversión estén formulados de acuerdo con las características técnicas de los proyectos y programas estratégicos del Plan de Ordenamiento Territorial vigente.*

Parágrafo 3. *La Secretaría Distrital de Gobierno emitirá previamente recomendaciones y sugerencias técnicas, financieras y jurídicas sobre las inversiones, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local, que se consideren estratégicas para la ciudad, para lo cual definirá los procesos y procedimientos para adelantar dicha gestión.”*

Se entiende, que la Alcaldesa pretende flexibilizar la exigencia de conceptos previos, lo cual está en concordancia con las necesidades que exige la pandemia, en razón a que es una enfermedad que se transmite con gran facilidad. Por lo anterior, este artículo se ajusta a derecho.

Artículo 6. *La Secretaría Distrital de Gobierno fijará los lineamientos, los mecanismos de control y ejercerá la coordinación de las Alcaldías Locales, frente a las medidas tomadas en el presente decreto, con el fin de orientar y garantizar la ejecución a través de los tres canales que componen el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C., tengan como destino exclusivo la atención necesaria para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica, a la calamidad pública declarada en Bogotá D.C. con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19.” (Negrillas no originales).*

Similar consideración a la que se hizo respecto al artículo 5, merece la disposición contenida en el artículo 6 transcrito, que busca que la Secretaría Distrital de Gobierno emita previamente recomendaciones y sugerencias técnicas, financieras y jurídicas sobre las inversiones, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local, lo cual apunta a que al interior del Distrito exista coordinación y cooperación entre las autoridades distritales, de manera tal que los recursos de los FDL tengan como destino el fortalecimiento de los programas diseñados para ayudar a la población afectada por el Covid-19 y en tal sentido, se encuentra ajustado a derecho este artículo.

Artículo 7. *Los Alcaldes Locales podrán crear metas de carácter temporal en los proyectos locales de inversión, que permitan aportar al financiamiento del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el (sic) Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.*

Estas metas deberán atender las orientaciones que para la materia genere la Secretaría Distrital de Planeación en coordinación con la Secretaría Distrital de Gobierno.

La corte Constitucional, en la sentencia C-015 de 1996, citada por esa Corporación en la Sentencia C-652-15, con ponencia del Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, señaló respecto al concepto de planeación en materia presupuestal lo siguiente:

“3.4. En punto al concepto de planeación acogido por la Constitución de 1991, esta Corporación, en la Sentencia C-015 de 1996, señaló que el mismo “constituye un ineludible esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período”, siendo a su vez “un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional”. En esa dirección, se explicó en la mencionada sentencia que:

“Ya desde su Preámbulo, la Carta Política señala que los fines del Estado habrán de alcanzarse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un **orden** político, económico y social justo, lo que supone la organización y racionalización de la actividad pública con miras a alcanzar los objetivos próximos y remotos de la sociedad que el ordenamiento jurídico estructura.

El crecimiento de la economía y el aumento de los ingresos públicos, así como las variables que pueden incidir en su decaimiento progresivo o en crisis coyunturales, no son fenómenos que puedan tener lugar en un contexto carente de la debida orientación por parte del Estado, que como director general de la economía debe conocer con antelación las metas básicas de su gestión en los distintos renglones que la integran y hallarse adecuada y oportunamente informado, previo un preciso diagnóstico, acerca de los sectores que requieren de modo más apremiante la atención de necesidades impostergables y el impulso de las inversiones necesarias para su incorporación al desarrollo global, no menos que sobre las mejores posibilidades de financiación y sostenimiento de los proyectos que se emprendan”.⁹”

La Sala no encuentra ningún reparo al hecho de que los Alcaldes Locales, en el ejercicio de sus atribuciones legales, puedan proponerse metas temporales en los proyectos de inversión para apoyar los programas de ayuda a la población en el Distrito, porque precisamente constituyen “*un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional*”, como lo señala la jurisprudencia transcrita.

Tampoco merece censura, que los mandatarios citados deban atender las orientaciones de las secretarías del distrito señaladas, porque, como se dijo en párrafos anteriores, habiendo sido delegada por el Alcalde Distrital “*la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, de conformidad con las disposiciones que regulan las inversiones y gastos con cargo a tales Fondos*”, por medio del Decreto Distrital 374 de 2019, es apenas obvio que a través de sus secretarías, pueda

⁹ Sentencia C-015 de 1.996, reiterada en la sentencia C-1065 de 2001.

orientar las decisiones de los entes locales, con el fin de maximizar los recursos para atender la crisis que ha generado el virus COVID-19.

En consecuencia, se considera una medida ajustada a dicha finalidad y por lo tanto, al ordenamiento legal.

Artículo 8. *Los Alcaldes Locales podrán modificar los productos, metas y resultados siempre que respondan a las modificaciones presupuestales de los Fondos de Desarrollo Local que permitan aportar a la ejecución del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.*

Estas modificaciones deberán ser informadas a las Secretarías Distritales de Hacienda, Planeación, y de Gobierno y a las Juntas Administradoras Locales.

La modificación autorizada para modificar los productos, metas y resultados, señaladas por este artículo, respetando las modificaciones presupuestales de los Fondos de Desarrollo Local, en las condiciones y para los fines allí previstos, puede atender de una mejor manera las necesidades que genere el virus COVID-19, por lo tanto, es una previsión razonable y acorde con la finalidad que se busca con el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad.

Además, la información que se ordena dar a las Secretarías Distritales, permite el control respectivo por parte de quien delegó la función de contratar y ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los FDL, recordando que el art. 209 superior, señala que los actos del delegatario pueden ser reformados o revocados por parte del delegante. Dice el penúltimo inciso del citado artículo Superior: *“La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente”.*

En consecuencia, no se encuentra ningún reparo a la norma, y de esta manera, se considera que es una medida conexas y proporcional para hacerle frente a la situación de crisis.

Artículo 9. *Para la atención de la emergencia económica, social y ecológica y la calamidad pública declarada en Bogotá D.C, a través de los Sistemas Bogotá Solidaria en Casa y Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C, los alcaldes locales deberán acudir a los mecanismos de contratación permitidos por las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1882 de 2018, el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, el artículo 12 del Acuerdo Distrital 740 de 2019, el artículo 6 del Decreto Distrital 768 de 2019 y las demás normas sobre la materia, así como, cumplir con los principios de transparencia, coordinación y los lineamientos establecidos en la Directiva No. 001 de 2020 emitida por la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.*

“Artículo 10. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 numeral 18 del Decreto Ley 1421 de 1993, la Secretaría Distrital de Gobierno informará al Concejo de Bogotá, sobre el contenido y alcance del presente Decreto”.

Respecto de los artículos 9 y 10, debe decirse, que de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA, las medidas sobre las cuales debe ejercerse el control inmediato de legalidad, son aquellas que se hayan proferido **en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional**. En ese sentido, se encuentra que los artículos anotados del acto bajo estudio, remiten a disposiciones de tipo ordinario.

En efecto el artículo 9º contiene el deber de los Alcaldes Locales de acudir a mecanismos de contratación consagrados en normas de tipo ordinario como la Ley 80 de 1993 y las demás que se citan, cumpliendo los principios de transparencia y coordinación con miras a hacerle frente a la crisis; además, el artículo 10º dispone que de conformidad con la Ley 1421 de 1993, la Secretaría Distrital del Gobierno deberá informar al Concejo de Bogotá sobre el contenido y alcance del acto bajo estudio.

Conforme a lo anterior, estas disposiciones no contienen un desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente, sino que se soportan en normas de tipo ordinario para las materias mencionadas, situación que escapa al ámbito del artículo 136 del CPACA y en tal sentido, **se declarará la improcedencia para ejercer el control inmediato de legalidad** respecto de los artículos 9 y 10 anotados.

“Artículo 11. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio de lo que establezcan al respecto, los decretos legislativos que se profieran con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

Es necesario precisar, que cuando se encuentre por lo menos una interpretación ajustada a la norma legal, no debe declararse la ilegalidad, sino la legalidad condicionada, en virtud del principio hermenéutico de conservación del derecho. Las siguientes decisiones de las altas cortes apoyan esta tesis:

Sentencia C-054 de 2016 proferida por la Corte Constitucional:

“En igual sentido, en virtud del principio hermenéutico de conservación del derecho, la Corte ha precisado que “no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la carta se encuentra en la obligación de declarar la executable de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilie con el

estatuto superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, algunos de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera que se conserve, al máximo la voluntad del legislador”.

Esta tesis también la prohija la sentencia del 16 de junio de 2009 del Consejo de Estado, Sala Plena, expediente 2009-00305 (CA), CP Enrique Gil Botero. Por lo tanto, la Sala precisa que la legalidad condicionada de algunos apartes del Decreto bajo estudio, se harán teniendo en cuenta el respeto de los principios indicados.

En consecuencia, las medidas adoptadas por la Alcaldesa Distrital, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020, no está de acuerdo con la situación que le dio origen, y tampoco con las facultades concedidas por el Gobierno Nacional, puesto que fueron expedidas para conjurar la crisis sanitaria generada por el virus COVID-19, y por ende, su vigencia debe ir hasta cuando dure la emergencia, por ende se declarará su legalidad, en forma condicionada.

En conclusión, la Sala encuentra que el acto administrativo que se analiza, se encuentra **ajustado a derecho**, bajo las condiciones señaladas en esta sentencia.

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda, Subsección “D” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar ajustado a derecho el Decreto 113 del 15 de abril de 2015, proferido por la Alcaldesa de Bogotá D.C., de la siguiente manera:

PRIMERO: Declarar ajustado al ordenamiento legal los artículos 1, 3, 5, 6, 7 y 8, del citado Decreto.

SEGUNDO: Declarar ajustado a derecho el inciso primero del artículo 2.

Declarar condicionalmente ajustado a derecho, el inciso 2 del artículo 2 del Decreto, en el sentido, que no se pueden hacer extensivos los respectivos traslados presupuestales, solamente pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

TERCERO: Declarar condicionalmente ajustado al ordenamiento jurídico, el artículo 4, en el entendido, que las adiciones presupuestales de los Fondos de Desarrollo Local de los excedentes financieros de vigencia 2019, de acuerdo con la distribución que efectúe el CONFIS Distrital, previstas para que las realice el Gobierno Distrital, deben cumplir los límites que impone el principio de razonabilidad.

CUARTO: Declarar la improcedencia para ejercer el control inmediato de legalidad de los artículos 9 y 10 del Decreto estudiado, según lo expuesto en la parte motiva.

QUINTO: Declarar condicionalmente ajustado al ordenamiento legal el artículo 11 del Decreto que se analiza, en el entendido, que las medidas adoptadas por la Alcaldesa Distrital, deben mantenerse hasta cuando dure la crisis sanitaria generada por el virus COVID-19.

SEGUNDO: Notificar esta providencia a la Alcaldesa de Bogotá, al Agente Delegado del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través las respectivas direcciones electrónicas.

TERCERO: Publicar esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co, en la sección, “Medidas COVID-19”.

Aprobado según consta en Acta de Sala virtual de la fecha.



ISRAEL SOLER PEDROZA

Magistrado



ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA

Magistrada



CERVELEÓN PADILLA LINARES

Magistrado