



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02522-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde local de Puente Aranda
Acto administrativo: Decreto No. 10 del 3 de julio de 2020
Asunto: “Por medio del cual se efectúa un Traslado Presupuestal en el Presupuesto de Gastos del Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda para la vigencia fiscal 2020”

1. ASUNTO

Se procede a decidir sobre la admisión del control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, que remitió la Alcaldía Local de Puente Aranda vía electrónica, cuyo reparto correspondió a este Despacho .

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, contempló los estados de excepción que podrán ser declarados por el presidente de la República mediante decreto con la firma de todos los ministros, ya sea por: **i)** guerra exterior (artículo 212), **ii)** conmoción interior (artículo 213) o, **iii)** emergencia económica, social y ecológica (artículo 215).

El numeral 6.º del artículo 214¹ y el párrafo del artículo 215² de la CP, contemplan que al día siguiente de expedido el decreto legislativo, el gobierno lo enviará a la Corte Constitucional para que defina su constitucionalidad, situación que se encuentra regulada en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, en relación con las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, deberán remitirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para el debido control de legalidad.

El control inmediato de legalidad está regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, el que fue replicado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispuso:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se

¹ Cuando se trate de estados de excepción de guerra exterior o estados de conmoción interior.

² Para el caso de emergencia económica, social y ecológica

³ Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia

expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En consecuencia, corresponde a esta jurisdicción conocer de los actos generales expedidos por las autoridades de orden nacional y territorial, que se profieran en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción.

3. COMPETENCIA

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 111, el artículo 136, y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso del primero del artículo 185 ibídem señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.

4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

4.1 El Decreto No. 10 del 3 de julio de 2020

El 3 de julio de 2020 el alcalde local de Puente Aranda expidió el Decreto No. 10, “Por medio del cual se efectúa un Traslado Presupuestal en el Presupuesto de Gastos del Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda para la vigencia fiscal 2020”, en ejercicio de las atribuciones legales que le confiere el artículo 31 del Decreto 372 de 2010, y el Decreto 113 de 2020, en sus considerandos se invocaron las siguientes normas:

i) El Decreto distrital No. 372 del 30 de agosto de 2010, "Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local-F.D.L", que en el artículo 31 establece que: “Los traslados presupuestales dentro del mismo agregado se harán mediante Decreto expedido por el Alcalde Local.”

ii) El Decreto distrital No. 087 del 16 de marzo 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.”

iii) El Decreto distrital No. 093 del 25 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”, específicamente en las siguientes disposiciones:

- **“Artículo 1.º:** La prestación de servicios sociales en medio de la pandemia por el Coronavirus (COVID-19) podrá transformar servicios presenciales a transferencias para toda la población objeto de los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social e IDIPRON, y demás población pobre y vulnerable del Distrito Capital. Se podrán combinar todos los canales para cubrir a la población pobre y vulnerable”.

- “**Artículo 2.º:** 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. (...)”

iv) El Decreto distrital 113 de 2020, “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 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.”, del que se citaron los siguientes artículos:

- “**Artículo 2.º:** 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.º:** 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
(...)	(...)
Puente Aranda	16.965.753.000
(...)	(...)

- “**Artículo 5.º:** 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.”

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante el acto administrativo controlado, la alcaldía local de Puente Aranda, decretó lo siguiente:

- “**ARTÍCULO 1º.** – Efectúese un contracrédito al Presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 del Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda conforme al siguiente detalle:

3	GASTOS	\$437.371.869
3.3	INVERSIÓN	\$437.371.869

3.3.1	DIRECTA	\$437.371.869
3.3.1.15	Bogotá mejor para todos	\$437.371.869
3.3.1.15.02	Pilar Democracia Urbana	\$437.371.869
3.3.1.15.02.18	Mejor movilidad para todos	\$437.371.869
3.3.1.15.02.18.1290	Democracia urbana más vías para todos	\$437.371.869
	TOTAL, CONTRACRÉDITOS	\$437.371.869

- “**ARTÍCULO 2º.** Efectúese un crédito al Presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 del Fondo de Desarrollo Local de PUENTE ARANDA conforme al siguiente detalle:

3	GASTOS	\$437.371.869
3.3	INVERSIÓN	\$437.371.869
3.3.1	DIRECTA	\$437.371.869
3.3.1.15	Bogotá mejor para todos	\$437.371.869
3.3.1.15.01	Pilar igualdad de calidad de vida	\$437.371.869
3.3.1.15.01.03	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	\$437.371.869
3.3.1.15.02.03.1286	Vejez feliz: Apoyo económico para personas mayores en la localidad de Puente Aranda	\$437.371.869
	TOTAL, CONTRACRÉDITOS	\$437.371.869

- “**ARTÍCULO 3º.-** Comunicación. Una vez expedido el presente Decreto, comuníquese inmediatamente el contenido del mismo a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto y la Secretaría Distrital de Planeación, para lo de su competencia.

-“**ARTÍCULO 4º.-** Publicación. Publíquese el presente Decreto en la Gaceta Distrital, de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

-“**ARTÍCULO 5º.-** Vigencia y Derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

4.2 La Resolución No. 385 de 2020 y la declaratoria nacional de aislamiento preventivo

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y adopta medidas sanitarias, preventivas de aislamiento y cuarentena, con el fin de mitigar el efecto causado por la pandemia.

A través de los Decretos 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 990 del 10 de julio y 1076 del 28 de julio de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo hasta el 31 de agosto de 2020, para todas las personas habitantes de la República de Colombia, estableciendo excepciones que permiten el derecho de desplazamiento y otras disposiciones.

4.3 De la declaratoria del estado de excepción

A su vez, el presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto que fue proferido con la firma de todos los ministros, en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994. Disposición que fue declarada constitucional mediante la sentencia C-145 de 2020.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica social y ecológica en atención a la situación que vive la economía del país derivada de la pandemia desatada por el virus del covid-19, por el término de 30 días, el mismo fue proferido con la firma de todos los ministros, en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994.

4.5 Sobre el control de legalidad del Decreto 10 del 3 de julio de 2020 de la Alcaldía Local de Puente Aranda

Conforme a lo indicado, los decretos objeto de control inmediato de legalidad deben ser de: (i) carácter general y haberse expedido (ii) en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el presidente de la República.

De la lectura del Decreto No. **10 del 3 de julio de 2020**, proferido por el alcalde local de Puente Aranda, se establece que si bien se trata de un acto de carácter general, el mismo no fue dictado en desarrollo de alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesta mediante los Decretos 417 y 637 de 2020.

En efecto, como quedó establecido, el acto se fundamentó en:

- En el Decreto distrital 372 del 30 de agosto de 2010, “Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local-F.D.L.⁴”, que en el artículo 31 permite las modificaciones presupuestales mediante traslados, créditos adicionales, reducciones y suspensión temporal de apropiaciones;
- En el Decreto distrital 093 del 25 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”, en el que, si bien se cita como fundamento normativo el Decreto nacional 461 de 2020, lo cierto es que el acto administrativo en estudio solamente se fundamenta en la propia disposición distrital;
- El Decreto distrital 113 del 15 de abril de 2020, “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 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.”.

Las normas señaladas son decretos dictados por la alcaldesa mayor de Bogotá, en ejercicio de las funciones otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política, pero que de forma alguna comportan la calidad de ser decretos legislativos, toda vez que no se trata de aquellos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estas “son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario”⁵, a través de los cuales puede “derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”⁶.

⁴ Fondos de Desarrollo Local.

⁵ C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería

⁶ *Ibíd*em

En consecuencia, el Decreto 10 de 2020, proferido por el alcalde local de Puente Aranda, objeto del presente análisis, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa que se ejerció tuvo como fundamento los decretos distritales señalados, en acatamiento del Decreto 1421 de 1993⁷, normativa que impone a los alcaldes locales la obligación de cumplir las funciones asignadas y observar los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

Igualmente, se debe precisar que el decreto en estudio si bien tiene por objeto atender la emergencia económica, social y ecológica y la calamidad pública declarada en Bogotá D.C., causada por el covid- 19, para lo cual toma las medidas tendientes a la mitigación del impacto económico, el fomento y la reactivación económica de Bogotá D.C., a través de un crédito y contracrédito al Presupuesto de Gastos de la vigencia 2020 del Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

La Sala Plena de esta corporación ha desarrollado la tesis de la improcedencia del estudio, bajo el control inmediato de legalidad, de los actos administrativos que no se profieren en desarrollo de un decreto legislativo, así, en decisión del 10 de agosto⁸, señaló:

“La posición asumida por la Sala Plena de esta Corporación, ha establecido que se torna imperativo avistar un desarrollo expreso de algún Decreto Legislativo para aceptar proceder a efectuar el control inmediato de legalidad.

En otras palabras, la lectura que se le ha dado al tema, permite entrever que, en virtud del artículo 136 del CPACA, este medio de control se activa únicamente, bajo la faceta de análisis, cuando se presente un escenario demarcado por el desarrollo de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Excepción. (...)

Por ende, aunque el acto controlado invocó al Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, no desarrolló ningún Decreto Legislativo y ello genera que, desde la posición mayoritaria de esta Sala, se extraña un elemento esencial para aceptar la procedibilidad del estudio.

Puede entenderse entonces que son distintos escenarios el que se da en virtud de; (i) aquel acto administrativo que contiene unas determinaciones concordantes con los motivos que originaron el Estado de Excepción pero que no desarrolla concretamente ningún Decreto Legislativo y por ende no es controlable por vía del medio concebido en el artículo 136 de la Ley 1437 e 2011, a aquel escenario donde (ii) el acto es una verdadera expresión del desarrollo de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que puede y debe ser analizado por intermedio del Control Inmediato de Legalidad.

Como quiera que la presente situación se enmarca dentro del primer escenario, se colige que no resulta procedente ejercer frente al mismo el control inmediato de legalidad y con ello realizar algún pronunciamiento de

⁷ “Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Bogotá”, en cuanto dispone en el artículo 86 numeral 3.º, que los alcaldes locales tienen la obligación de cumplir las funciones y mandatos fijadas por el alcalde mayor; y en el numeral 13, que deberán ejercer las funciones asignadas por la Constitución, la Ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

⁸ TAC, S. Plena, Sent. 25000-23-15-000-2020-00577-00. Ago. 10/2020. M.P. Amparo Navarro Lopez.

fondo, razón por la que se deberá declarar improcedente el trámite acá estudiado.”

En ese orden de ideas, si bien en los considerandos del acto controlado se mencionó el Decreto distrital 093 del 25 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”, que a su vez citó como fundamento normativo el Decreto nacional 461 de 2020, lo cierto es que el acto administrativo en estudio solamente se fundamentó en la propia disposición distrital.

5. CONCLUSIÓN

Toda vez que, el Decreto 10 del 3 de julio de 2020 se expidió con fundamento en las facultades otorgadas a las alcaldías locales distritales por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional, no es pasible de control judicial por el medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, debido a que no desarrolló decreto legislativo alguno, sin que ello implique que no pueda ser objeto de control de legalidad, pues podrá serlo a través de los medios ordinarios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

RESUELVE:

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 10 del 3 de julio de 2020, dictado por el alcalde local de Puente Aranda, de conformidad con las consideraciones de la presente decisión.

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica a: **1)** al alcalde local de Puente Aranda, **2)** al delegado del Ministerio Público, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial – Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, del Distrito Capital de Bogotá y de la Alcaldía Local de Puente Aranda, un aviso con la decisión aquí adoptada.

TERCERO: Una vez en firme ésta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado