



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Bogotá, D.C., 18 de mayo de 2020**

**Doctor**

**NESTOR JAVIER CALVO CHAVES**

**H. Magistrado Sección Segunda, Subsección “A”**

**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

**E. S. D.**

**Ref.: Proceso: 25000231500020200055100**

**Medio de control: Inmediato de legalidad**

**Entidad: BOGOTA D.C.-Alcaldía**

**Acto administrativo: Decreto 108 del 8 de abril de 2020**

**Asunto: Concepto.**

De acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, y el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de salvaguardar el orden jurídico<sup>1</sup> y dentro del término

---

<sup>1</sup> Cfr. Honorable Consejo de Estado, Sección Tercera Sala Plena. Sentencia de Unificación del 26 de febrero de 2018. Radicado: 66001-23-31-000-2007-00005-01 (M.P. Danilo Rojas Betancourth): “*Si bien existe un pronunciamiento de unificación por parte de la Sección Tercera de esta Corporación, contenida en el auto del 27 de septiembre de 2012, la Sala considera que debe modificarse la postura allí plasmada (...) la postura que hoy abandona la Sala reconoce la importancia que se le otorga al Ministerio Público en el marco de la Carta Política que hoy nos rige (...) la argumentación desarrollada en el auto pierde de vista algo básico: el Ministerio Público representa a la sociedad, en su conjunto; y en desarrollo de tan importante atribución, desempeña tareas de gran complejidad. (...) el Ministerio Público no ejerce su función en calidad de representante de la sociedad en procesos contencioso administrativos para favorecer el interés individual de una parte –demandante– o de la otra parte – demandado–. Su autonomía e independencia convierten a la institución en instrumento al servicio del interés público al paso que la toman en factor generador de balance, equilibrio e igualdad de cargas, cuandoquiera que el desconocimiento del ordenamiento jurídico y de los derechos constitucionales fundamentales lo rompan. (...) El interés con que actúa el Ministerio Público en sede contencioso administrativa es siempre y a un mismo tiempo general, público, formal y sustantivo; jamás únicamente formal o interesado en favorecer per se a una de las partes del proceso, o pendiente de relevarlas de cargas que ellas deben cumplir o atento a sustituirlas en sus obligaciones procesales. (...) el recurso de impugnación instaurado por la Procuraduría o por sus agentes judiciales en sede contencioso administrativa ha de contener la debida fundamentación y ha de ejercerse de*



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

estipulado para ello rindo concepto –La providencia fue notificada al Suscrito el viernes 17 de abril de 2020. Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 185-, en los siguientes términos:

### **1. ACLARACIÓN PREVIA**

Observa esta Vista Fiscal contencioso administrativa que NO todo el contenido normativo del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020 fue expedido **como desarrollo de los decretos legislativos promulgados durante los Estados de Excepción**, razón por la que NO se pronunciará sobre las normas que no responden a los parámetros de competencia material que establece el artículo 136<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011.

Los artículos del decreto distrital aludido sobre los cuales no se rendirá concepto son los siguientes: 4 (se trata de una modificación que hace la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., al Decreto 202 de 2018, que fuera expedido por el Alcalde Mayor de ese entonces en el ejercicio de sus atribuciones), y

---

*conformidad con las formalidades exigidas en el ordenamiento jurídico, como se exige respecto de todos los demás sujetos procesales (...) la Sala considera que existe mérito para modificar la postura contenida en el auto del 27 de septiembre de 2012 (...) Y en su lugar unificar en esta materia la conclusión de que la apelación por parte del Ministerio Público, se entiende interpuesta en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o las garantías fundamentales sin que le sea exigible manifestar esto expresamente, so pena de ser rechazado el recurso de alzada. (...) si le asiste interés al Ministerio Público para recurrir la decisión de primera instancia”.*

<sup>2</sup> Cfr. “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

7 (expedido con base en las normas que rigen los aspectos laborales y de administración de personal del sector público, especialmente las consignadas en el Decreto reglamentario nacional número 1083 de 2015), y 8 (vigencia del decreto pero únicamente en relación con los anteriores artículos del Decreto del Distrito Capital número 93 de 2020).

Lo anteriormente señalado indica que se trata de una admisión parcial para pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 1, 2, 3, 5, y 6 del Decreto distrital 93 del 25 de marzo de 2020, por percibir esta Vista Fiscal que fueron expedidos como desarrollo de algunos de los decretos legislativos dictados con base el declaratoria del estado de emergencia económica y social efectuada mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, como se demostrará en el correspondiente concepto que se rinda a la Sala Plena de la Honorable Corporación Judicial.

En consecuencia, NO resulta procedente hacer la revisión de fondo del presente proceso en relación con los artículos 4, 7, y 8 pero únicamente en relación con los anteriores artículos, todos del Decreto del Distrito Capital número 108 de 2020, porque el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que “[l]as 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”, y en el presente caso se observa que **ninguna** de las medidas tomadas dentro de los artículos citados del Decreto 093 expedido el 25 de marzo de 2020 por la alcaldesa mayor de Bogotá D.C., **lo fueron como desarrollo de los decretos legislativos** expedidos como consecuencia de la declaratoria de emergencia realizada mediante el Decreto legislativo 417 de 2020.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

Por el contrario y como ya se demostró teniendo en cuenta su contenido normativo, dichas medidas se tomaron con base en lo regulado sobre la modificación a un decreto distrital previo y normas que rigen los aspectos laborales y de administración de personal del sector público.

En esas circunstancias comedidamente se le solicita al Señor Honorable Magistrado sustanciador que, de ser procedente, sanee el proceso dándole el trámite inadmisorio **PARCIAL** que corresponda para evitar enfrentarse a una circunstancia de fallo inhibitorio<sup>3</sup>; o, al Honorable Tribunal declararse inhibido para conocer de fondo acerca del presente asunto por falta de competencia, **ante la inexistencia de material normativo sobre el cual ejercer su control en relación con los artículos aludidos.**

De otra parte y como corolario de lo antes expuesto y solicitado, como ya se estableció que se trata de una admisión parcial para pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 1, 2, 3, 5, y 6 del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, comedidamente se le solicita al Señor Honorable Magistrado sustanciador que, por ser procedente, continúe con el trámite procesal en relación con los artículos indicados, circunstancia ante la cual el Ministerio Público rendirá concepto.

---

<sup>3</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011, artículos, 103, 207: “*CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, **el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrearán nulidades**, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes*”; 180, numeral 5: “*Deberes del juez. Saneamiento. El juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y **adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias***”; Ley 1564, artículo 42 numeral 5: “*Deberes del juez. Son deberes del juez: ... Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos*”. (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

## **2. CONCEPTO DE FONDO**

**Respetados**

**SEÑORES HONORABLES MAGISTRADOS**

**Sala Plena**

**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

Teniendo en cuenta lo preliminarmente considerado dentro de este escrito donde se indicó que el presente es un proceso admitido para conocimiento de fondo en forma parcial en relación únicamente con los artículos 1, 2, 3, 5, y 6 del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, esta Vista Fiscal limitará su revisión sólo en lo referente a las medidas de carácter general aludidas en cuanto a que hayan sido dictadas en ejercicio de la función administrativa que le compete a la Alcaldesa Mayor de Bogotá **y como desarrollo de los decretos legislativos promulgados durante los Estados de Excepción**, porque en esos términos está establecida la competencia judicial de revisión extraordinaria conferida a la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los artículos 20<sup>4</sup> de la Ley 137 de 1994 y 136<sup>5</sup> de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>4</sup> Cfr. “CONTROL 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 autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”. (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>5</sup> Cfr. “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

En ese sentido, para la práctica del presente control judicial debe tenerse en cuenta que la función administrativa que le compete a los gobernadores y alcaldes distritales y municipales **ejercida como desarrollo de los decretos legislativos promulgados durante los Estados de Excepción**, está sujeta, entre otros, a los siguientes parámetros:

i) Como al Presidente de la República la declaratoria del Estado de excepción le concede facultades para legislar pero NO para modificar la Constitución Política<sup>6</sup>, con mayor razón las autoridades distritales deben ceñir su actividad administrativa a las normas legales que les permiten actuaciones especiales en estados de excepción y NO ejercerla para modificar el orden constitucional o transgredirlo.

ii) Así mismo, como se le exige al Presidente de la República especial comportamiento en cuanto a la debida motivación de los decretos legislativos, tanto en su relación con el decreto matriz como en las razones o considerandos concretos por los que expide el decreto legislativo con los

---

*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*". (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>6</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia, 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 periodos 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*". (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

contenidos de los artículos en concreto de cada ley extraordinaria<sup>7</sup>, con mayor razón dicha exigencia de motivación en debida forma debe ser tenida en cuenta por la autoridad regional al expedir actos administrativos relacionados con los estados de excepción y expedidos **en desarrollo de los decretos legislativos pertinentes**.

iii) Además de lo anteriormente señalado, este deber de motivación en debida forma de los actos administrativos relacionados con los estados de excepción y expedidos **en desarrollo de los decretos legislativos pertinentes**, se acentúa porque la naturaleza misma de esos actos administrativos, **en cuanto a que son actos administrativos de carácter general**<sup>8</sup>, así lo exige para efectos de establecer con claridad las razones por las cuales dichos actos administrativos fueron expedidos, con el fin de

---

<sup>7</sup> Este deber de motivación es un principio que parte de la base normativa fundacional consistente en que la declaratoria de la emergencia **debe ser motivada** y deriva del mandato constitucional de la finalidad de la expedición de los decretos con fuerza de ley en cuanto a que están **destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos**, y que está inmerso en el espíritu y articulado de la Ley 137 de 1994. Cfr. Constitución Política de Colombia, 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*”. (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>8</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 136: “**Las medidas de carácter general** que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”. (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

regular tanto la competencia del funcionario que los expidió así como el control judicial que recae sobre los mismos<sup>9</sup>.

iv) También, en estos casos se debe tener en cuenta que así como el Presidente de la República solamente puede utilizar las facultades extraordinarias para legislar cuando circunstancias extraordinarias **hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado**<sup>10</sup>, con mayor razón los funcionarios territoriales, empezando por los gobernadores y alcaldes, **únicamente** pueden expedir 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**, cuando **no resultan suficientes** las medidas constitucionales y legales **ordinarias** establecidas para manejar situaciones que requieren actuaciones urgentes de las autoridades locales para enfrentar o contrarrestar fenómenos adversos que no se pueden manejar en tiempos de normalidad administrativa, entre ellos las situaciones que motivan la declaratoria de los estados de excepción por parte del Presidente de la República para poder gobernar a partir de decretos legislativos (v.gr. declaratoria de la urgencia manifiesta para contratar como consecuencia de la declaratoria del estado de excepción, que lo permite los artículos 41 y 42

---

<sup>9</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 137: “*Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos **de carácter general**. Procederá **cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió**”.* (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>10</sup> Cfr. Ley 137 de 1994, artículo 2: “*La presente Ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. **Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado**”.* (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

de la Ley 80 de 1993, caso en el cual el gobernador o el alcalde NO requiere utilizar el referente legal establecido en decretos legislativos).

v) En consonancia con lo antes expresado en relación con el **uso subsidiario de los decretos legislativos** expedidos con base en la declaratoria de estados de excepción cuando el empleo de las normas constitucionales y legales ordinarias NO les permite a las autoridades regionales manejar en el ámbito de sus competencias las situaciones por las que el Presidente de la República ha declarado el estado de excepción, en cuanto a las medidas constitucionales y legales **ordinarias** establecidas para manejar situaciones que requieren actuaciones urgentes de las autoridades locales para enfrentar o contrarrestar fenómenos adversos que no se pueden manejar en tiempos de normalidad administrativa, entre ellos las situaciones que motivan la declaratoria de los estados de excepción para gobernar, se tienen las siguientes:

v-i) Las medidas legales orgánicas de carácter presupuestal

Los artículos 18, 81 y 83 del Decreto 111 de 1996, en concordancia con lo establecido en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80, donde se establece que para atender las necesidades y los gastos propios cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, solamente se pueden hacer los traslados presupuestales **internos** que se requieran **dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente**, bajo el entendido que desde el punto de vista presupuestal los presupuestos generales están compuestos a su interior por secciones, y cada sección presupuestal se rige por el principio de especialización presupuestal, lo que implica que las operaciones presupuestales de cada sección presupuestal o



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

en cada órgano de la administración (tanto del nivel central como del nivel descentralizado) deben referirse a su objeto y funciones, y se deben ejecutar estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

Es decir, lo anterior significa que los traslados presupuestales entre secciones del presupuesto y/o entre órganos de la administración (tanto del nivel central como del nivel descentralizado) no resultan procedentes en el nivel regional en los estados de excepción, excepto cuando las asambleas departamentales y los concejos<sup>11</sup> distritales y municipales los autoricen, por tratarse de una modificación al presupuesto anual, y recaigan sobre recursos propios de los entes territoriales<sup>12</sup> y no de recursos procedentes de fuentes exógenas tales como los del Sistema General de Participaciones, recursos asignados en el presupuesto general de la Nación, etc.

Lo anterior se confirma si se tiene en cuenta que la Honorable Corte Constitucional mediante la sentencia C-772 de 1998 declaró inexecutable el párrafo 1 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y ajustado al orden normativo superior el párrafo del artículo 42 de la misma ley, teniendo en cuenta que para los casos de urgencia manifiesta (incluida la declarada por situaciones presentadas o relacionadas con estados de excepción para gobernar) se daban tratamientos de traslados presupuestales totalmente

---

<sup>11</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 313 numeral 5: “Corresponde a los concejos: ... Dictar las normas orgánicas del presupuesto y **expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos**”. (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>12</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 362: “Los bienes y **rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares**.”

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia **la ley no podrá trasladarlos a la Nación**, salvo temporalmente **en caso de guerra exterior**”. (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

diferentes, justamente porque en el primer caso los representantes legales (especialmente los de orden regional) podían disponer de traslados presupuestales entre secciones del presupuesto y/o entre órganos de la administración (tanto del nivel central como del nivel descentralizado), mientras que en el segundo caso solamente se pueden hacer los traslados presupuestales **internos** que se requieran **dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente**, y NO entre secciones del presupuesto y/o entre órganos de la administración (tanto del nivel central como del nivel descentralizado).

La anterior diferencia indicada se puede percibir comparativamente así:

<b>INEXEQUIBLE</b>	<b>EXEQUIBLE</b>
Ley 80 de 1993, artículo 41 parágrafo 1	Ley 80 de 1993, artículo 42 parágrafo
Para efectos de lo establecido en el presente artículo**, <b><u>la autoridad administrativa directamente realizará los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar</u></b> de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.	Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta*, se podrán hacer los traslados presupuestales <b>internos</b> que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Subrayado y negrillas fuera de texto

\* Ley 80 de 1993, artículo 42: “**Existe urgencia manifiesta** cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; **cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

*de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección” (subrayado y negrillas fuera de texto).*

\*\* Ley 80 de 1993, artículo 41: “**En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley** que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante” (subrayado y negrillas fuera de texto).

Para el caso de Bogotá D.C., lo antes señalado acerca de que, en los estados de excepción para gobernar a partir de legislación extraordinaria, solamente se pueden hacer los traslados presupuestales **internos** que se requieran **dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente**, y NO entre secciones del presupuesto y/o entre órganos de la administración (tanto del nivel central como del nivel descentralizado), se confirma si se tiene que el artículo 352 de la Carta Política establece claramente que “[a]demás de lo señalado en esta Constitución, **la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar**”.

El Decreto 111 de 1996, que contiene las leyes orgánicas presupuestales que le dan desarrollo al artículo 352 de la Carta Política, en su artículo 18 establece el principio de especialización presupuestal que rige para cada sección del presupuesto y para cada órgano de la Administración (tanto del



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

nivel central como del nivel descentralizado), indicando que “[l]as operaciones deben referirse **en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas**”.

Y, finalmente, el Decreto Distrital de Bogotá número 714 de 1996, que contiene las normas presupuestales orgánicas distritales, en el literal g) de su artículo 13, establece el principio de especialización presupuestal que rige para cada sección del presupuesto distrital y para cada órgano de la Administración (tanto del nivel central como del nivel descentralizado), indicando que “[l]as apropiaciones deben referirse **en cada Entidad de la Administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas**”.

v-ii) Las medidas legales de carácter contractual aplicables en los estados de excepción

Básicamente las constuyen las declaratorias de urgencia manifiesta establecidas en los artículos 41<sup>13</sup> y 42<sup>14</sup> de la Ley 80 de 1993.

---

<sup>13</sup> “**En caso de situaciones de urgencia manifiesta** a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, **se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración**, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes”. (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>14</sup> “**Existe urgencia manifiesta** cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; **cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

v-iii) Las medidas excepcionales de poder de policía, función y actividad de policía y de atención de desastres aplicables por la autoridades regionales ante eventos relacionados con estados de excepción

Las medidas de poder de policía para que los gobernadores y alcaldes cumplan con sus funciones de policía en relación con fenómenos relacionados con los estados de excepción para gobernar, están consignadas la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14<sup>15</sup> y 202<sup>16</sup>.

---

*de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.*

*La urgencia manifiesta **se declarará mediante acto administrativo motivado**".*  
(subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>15</sup> **"PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, **ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.**

PARÁGRAFO. *Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria".* (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>16</sup> **"COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

Las medidas de atención de desastres relacionadas con los estados de excepción a cargo de los gobernadores y alcaldes están reguladas en la Ley 1523 de 2012, especialmente en los artículos 57<sup>17</sup> a 59 sobre declaratoria de la situación de calamidad pública.

---

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. **Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.**

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. **Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.**

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. **Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja**". (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>17</sup> "Declaratoria de situación de calamidad pública. **Los gobernadores y alcaldes**, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, **podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción.** Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

vi) Como corolario de lo antes indicado, se tiene que, si de la motivación y del contenido de los actos administrativos de carácter general relacionados con los estados de excepción y expedidos por las autoridades regionales, empezando por los gobernadores y alcaldes, se determinar que los contenidos normativos o normas NO fueron expedidos con base en las medidas constitucionales y legales **ordinarias** establecidas para manejar situaciones que requieren actuaciones urgentes de las autoridades territoriales para enfrentar o contrarrestar fenómenos adversos que no se pueden manejar en tiempos de normalidad administrativa, entonces en esas circunstancias el control judicial debe remitirse a los **los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción que tratan el tema con base en los cuales debieron haberse expedido dichos actos administrativos departamentales, distritales o municipales**, porque así lo demanda el juicio o control de uso subsidiario de los decretos legislativos expedidos bajo los estados de excepción.

De acuerdo con los anteriores parámetros sobre como la función administrativa que le compete a los gobernadores y alcaldes distritales y municipales **debe ser ejercida como desarrollo de los decretos legislativos promulgados durante los Estados de Excepción**, y antes de entrar a analizar en concreto cada una de las normas que deben ser objeto de control inmediato de legalidad en este proceso, se reafirma la conclusión por la que el Ministerio Público considera que el Honorable Tribunal Administrativo debe conocer de fondo acerca tales normas administrativas distritales.

---

*pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre*". (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

Tal conclusión consiste en que esas normas administrativas expedidas por la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital **materialmente** fueron expedidas en desarrollo de los Decretos legislativos 417, 440 y 461 de 2020, en la medida que se determinó preliminarmente a manera de consideración previa de este concepto fiscal, que tales normas NO fueron expedidas con base en el ordenamiento constitucional y legal ordinario, **como se observa tanto de su contenido normativo, así como de los argumentos y razones consignados en los 25 considerandos que sirvieron de motivación del Decreto distrital 093 del 25 de marzo de 2020 ni en los consignados en los 31 considerandos que sirvieron de motivación del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020**, en cuanto a que ninguna de esas motivaciones se refiere **en forma concreta** a lo regulado en los artículos 1, 2, 3, 5, y 6 del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020, **ni mucho menos al origen legal ORDINARIO mediante el cual se reguló lo establecido en tales normas distritales.**

Esta conclusión se señala en los términos indicados teniendo en cuenta que **el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020 fue expedido para modificar y adicionar el Decreto distrital 093 de 2020**, a lo cual hay que agregarle lo referente a que, adicionalmente, el Decreto distrital 108 del 8 de abril **materialmente** fue expedido en desarrollo del Decreto legislativo 512 de 2020 en función de *“impartir instrucciones a los alcaldes locales, en aras de hacer uso en debida forma de los recursos dispuestos en los Fondos de Desarrollo Local, con el propósito de conjurar las causas que motivaron la*



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

*declaratoria de calamidad pública en el distrito capital y la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional*<sup>18</sup>.

Dicha apreciación se reafirma porque claramente en el vigésimo considerando del Decreto distrital 093 del 25 de marzo de 2020 y en el vigésimo considerando del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020 se indicó que “*el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 **declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional**, por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19*”, lo que significa que la alcaldesa ya estaba actuando y siguió actuando dentro la órbita competencial derivada de la declaratoria del estado de emergencia económica y social y no dentro de la órbita de la declaratoria de calamidad pública en los términos que lo enuncia el título<sup>19</sup> del Decreto 093 de 2020.

De hecho, la declaratoria de situación de desastre que haga el Presidente de la República y, por ende, la declaratoria de situación de calamidad pública que hagan los gobernadores y alcaldes, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1523 de 2020, **es excluida y desplazada por la declaratoria de los estados de emergencia establecidos en el artículo 215 de la Constitución Política**, primando para los gobernadores y alcaldes lo que decida el Presidente de la República por la vía del artículo 215 constitucional sobre lo regulado en la Ley 1523 de 2020 cuando se trata de manejar el mismo asunto, **por lo que el ejercicio de sus competencias territoriales se debe someter a lo que decida el Presidente de la**

---

<sup>18</sup> Cfr. Considerando 29 del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020.

<sup>19</sup> “*Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020*”. (subrayado y negrillas fuera de texto).



Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos

Exp. 25000231500020200055100

**República cuando declara el estado de emergencia<sup>20</sup>, en el evento que el estado de calamidad pública que haya declarado un gobernador o un alcalde se refiera a los mismos hechos por los que se declaró el estado de emergencia<sup>21</sup>**, como ocurre en el presente caso donde la Alcaldesa Mayor de Bogotá expidió el 16 de marzo de 2020 el Decreto 087 “*Por el cual se declara la calamidad pública **con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.**”*, y el Presidente de la República expidió el día siguiente, 17 de marzo de 2020, el Decreto legislativo 417 para declarar un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica teniendo en cuenta que “*por las anteriores motivaciones **y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan LAS AUTORIDADES ESTATALES para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19**, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis **en la que está la totalidad del territorio nacional**, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, **y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país**”.*

<sup>20</sup> Cfr. Constitución Política, artículo 287: “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y **dentro de los límites de la Constitución y la ley**”.* (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>21</sup> Este sometimiento normativo jerárquico de los gobernadores y alcaldes al orden constitucional se hace más evidente aún si se tiene en cuenta que los gobernadores y alcaldes deben ejercer sus competencias para manejar situaciones de calamidad pública de acuerdo con lo regulado por las asambleas y concejos, consultando la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, según lo prescribe así el artículo 91 de la Ley 1523 de 2012: “*Reglamentación Territorial. **Las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales, en ejercicio de sus atribuciones, reglamentarán las medidas especiales que podrán tomar los gobernadores y alcaldes en situaciones de calamidad pública**. Para ello deberán ajustarse a los principios y definiciones de esta ley, y a las disposiciones que trae sobre régimen especial, para tales situaciones. Las normas de régimen especial en las entidades territoriales **consultarán también lo dispuesto en la reglamentación que expida el Presidente de la República** para conservar así la armonía en la gestión del riesgo de desastres en todos los órdenes de la Administración Pública”.* (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

La conclusión antes señalada se confirma si se tiene que en los literales f), g) y h) del artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020 de manera clara se establece, respectivamente, que:

a) *“El distrito podra redireccionar recursos presupuestados para otros propósitos en cualquiera de los tres canales del sistema distrital bogota solidaria en casa, **de conformidad con el decreto ley 461 de 2020** y demas normas que ~~asi lo permitan~~ **expedidas bajo las facultades estado (sic.) de emergencia económica, social y ecológica asi lo permitan**”* (tachado fuera de texto, por razones de comprensión en la redacción sin que se cambie el sentido y significado del texto);

b) *“El distrito podra modificar, suspender o terminar los contratos o convenios ya existentes en cada uno de los tres canales, en funcion de las necesidades de los propositos del Sistema Distrital Bogota Solidaria en Casa, observando el estatulo general de contratacion **y las normas que sobre la materia expida el gobierno nacional en el marco del estado de emergencia economica, social y ecologica**”; y,*

c) *“El distrito podra contratar de manera directa y expedita, **de acuerdo con lo previsto en el decreto ley 440 de 2020**, numeral 4 del articulo 2 de la Ley 1150 de 2007, los servicios relacionados con la operacion del Sistema Distrital Bogota Solidaria en Casa, siempre y cuando se atienda lo previsto en el articulo 42 de la Ley 80 de 1993 y demas requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta. El distrito podra celebrar nuevos convenios y modificar los convenios que a la fecha tiene contratados con la red bancaria*



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

*o con las entidades que cuenten con la logística de dispersión de recursos monetarios para aumentar la capacidad de distribución a la población”*

De igual manera, la conclusión antes señalada se confirma si se tiene que el artículo 3 del Decreto distrital 108 de 2020 de manera clara se establece que:

*“ARTÍCULO 11A.- Los ciudadanos que hayan suscrito facilidades de pago con la Secretaría Distrital de Hacienda frente a obligaciones tributarias como no tributarias, no serán sujetos de incumplimiento reconocido por parte de la Dirección Distrital de Cobro, en ejercicio de sus facultades, en caso que, **por efectos de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional**, no puedan realizar el pago oportuno de las cuotas acordadas, dentro de los términos estipulados en la resolución que conceda dicha facilidad.*

*Esta medida cubre únicamente los incumplimientos acaecidos desde el día 25 de marzo de 2020, hasta dos meses posteriores al levantamiento definitivo del aislamiento preventivo obligatorio contenido en el Decreto 457 de 2020 y las normas que lo modifiquen o adicionen” (subrayado y negrillas fuera de texto).*

En conclusión, los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020 fueron expedidos en desarrollo de los decretos legislativos 417, 440, 461 y 512 de 2020, y a partir de dicha conclusión se hará el análisis de los mismos.

## **ARTÍCULO 1**



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

Este artículo se refiere a la modificación de la suspensión de términos que se hizo, no en el artículo 23, sino en el artículo 24 del Decreto distrital 093 de 2020. Al respecto, se reafirma la nulidad que se pidió de este último artículo, porque al revisar los Decretos legislativos 417, 440, 461 y 512 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para modificar los términos procesales que se modificaron mediante el artículo 24<sup>22</sup> del Decreto distrital 093 de 2020 y el artículo 1<sup>23</sup> del Decreto distrital 108 de 2020.

En ese sentido, la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital no podía ordenar la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias y disciplinarias que adelantan las entidades y organismos

---

<sup>22</sup> **“Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias, disciplinarias, que adelantan las entidades y organismos del sector central, y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, a partir del 25 marzo y hasta el 13 de abril del 2020. Fechas en las que no correrán los términos para todos los efectos de ley.**

Parágrafo 1. Sin perjuicio de lo anterior, cada entidad podrá exceptuar la aplicación de la presente disposición en los casos que le sea posible dar continuidad al procedimiento, garantizando el debido proceso.

Parágrafo 2. La presente suspensión no afecta las actuaciones y procedimientos de carácter contractual.

Parágrafo 3. Al término de este plazo **cada entidad será responsable de expedir las decisiones sobre la continuidad de esta medida**. (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>23</sup> **“Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias, disciplinarias, que adelantan las entidades y organismos del sector central, y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, a partir del 25 marzo y hasta el 27 de abril del 2020. Fechas en las que no correrán los términos para todos los efectos de ley.**

Parágrafo 1. Sin perjuicio de lo anterior, cada entidad podrá exceptuar la aplicación de la presente disposición en los casos que le sea posible dar continuidad al procedimiento, garantizando el debido proceso.

Parágrafo 2. La presente suspensión no afecta las actuaciones y procedimientos de carácter contractual.

Parágrafo 3. Al término de este plazo **cada entidad será responsable de expedir las decisiones sobre la continuidad de esta medida**. (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

del sector central del Distrito Capital, y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, y menos prescribiendo que esos NO correrán PARA TODOS LOS EFECTOS DE LEY, precisamente **porque ese un asunto propio de la ley** debido a que así lo exige el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, al prescribir que *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. **Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa**, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*.

Al respecto se tiene que las actuaciones administrativas están reguladas en la Ley 1437 de 2011, lo mismo que las sancionatorias en forma residual a lo no establecido al respecto en **leyes** especiales <sup>24</sup> las actuaciones disciplinarias están reguladas en la Ley 734 de 2002; y, los asuntos de competencia de los inspectores de policía está regulados básicamente en la Ley 1801 de 2016.

---

<sup>24</sup> “CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria”.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

Entonces, de acuerdo con lo anterior lo que corresponde es solicitar la nulidad del artículo 1 del Decreto distrital 108 de 2020 en la medida que fue expedido para modificar el artículo 24 del Decreto distrital 093 de 2020, el cual está viciado de nulidad por las razones antes expuestas.

En este caso, lo que correspondía era expedir **un nuevo decreto distrital** a partir de cuya publicación suspendiera los términos que considerara pertinentes, **pero apoyándose expresamente y manifestándolo en la parte considerativa que la expedición de dicho decreto distrital se hacía en desalloy de lo establecido en el artículo 6<sup>25</sup> del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**, el cual empezó a regir a partir de su publicación que se hizo en el Diario Oficial número 51.270 el mismo día 28 de marzo de 2020, debido a que esta es la norma que le permitía a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. hacer la suspensión de términos que ha pretendido; **motivación que no existe en el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020**, lo cual reafirma la solicitud de nulidad del artículo 1 de dicho decreto debido a que la debida motivación es uno de los elementos

---

<sup>25</sup> “Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”. (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos que deben ser objeto de control inmediato de legalidad en los términos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 137 de la misma Ley 1437 (el el presente caso, nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia, y/o con infracción de las normas en que debería fundarse la expedición de la norma analizada).

De igual manera, dicho decreto distrital debía regir a partir de su publicación, la cual debió ser con posterioridad al 28 de marzo de 2020, y **NO con vigencia a partir del 25 de marzo de 2020, como se estableció en el artículo 1<sup>26</sup> del Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020**, porque el 28 de marzo de 2020 fue publicado el Decreto legislativo 491, fecha a partir de la cual empezó a regir dicha norma legal extraordinaria<sup>27</sup>; aspecto este último que acentúa aún más la nulidad de dicho artículo 1 ibídem.

## **ARTÍCULO 2**

Este artículo le adiciona un artículo al Decreto distrital 093, como el artículo 11A, en los siguientes términos:

---

<sup>26</sup> “Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas, sancionatorias, disciplinarias, que adelantan las entidades y organismos del sector central, y de localidades, así como los asuntos de competencia de los inspectores de policía y su respectiva segunda instancia, **a partir del 25 marzo** y hasta el 27 de abril del 2020. Fechas en las que no correrán los términos para todos los efectos de ley.

Parágrafo 1. Sin perjuicio de lo anterior, cada entidad podrá exceptuar la aplicación de la presente disposición en los casos que le sea posible dar continuidad al procedimiento, garantizando el debido proceso.

Parágrafo 2. La presente suspensión no afecta las actuaciones y procedimientos de carácter contractual.

Parágrafo 3. Al término de este plazo cada entidad será responsable de expedir las decisiones sobre la continuidad de esta medida”. (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>27</sup> Cfr. Decreto legislativo 491 publicado en el Diario Oficial de la República de Colombia el 28 de marzo de 2020, artículo 19: “Vigencia. El presente decreto **rige a partir de su publicación**”. (subrayado y negrillas fuera de texto).



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

*“ARTÍCULO 11A.- Los ciudadanos que hayan suscrito facilidades de pago con la Secretaría Distrital de Hacienda frente a obligaciones tributarias como no tributarias, no serán sujetos de incumplimiento reconocido por parte de la Dirección Distrital de Cobro, en ejercicio de sus facultades, en caso que, por efectos de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional, no puedan realizar el pago oportuno de las cuotas acordadas, dentro de los términos estipulados en la resolución que conceda dicha facilidad.*

*Esta medida cubre únicamente los incumplimientos acaecidos desde el día 25 de marzo de 2020, hasta dos meses posteriores al levantamiento definitivo del aislamiento preventivo obligatorio contenido en el Decreto 457 de 2020 y las normas que lo modifiquen o adicionen”.*

La aludida norma establece que no son sujetos de incumplimiento las personas que, habiendo suscrito facilidades de pago con la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital en relación con obligaciones tributarias y no tributarias, no hayan podido hacer el pago oportuno de sus cuotas por efectos de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional en el periodo comprendido entre el 25 de marzo de 2020 y hasta los dos meses posteriores al levantamiento definitivo del aislamiento preventivo obligatorio contenido en el Decreto 457 de 2020 y las normas que lo modifiquen o adicionen.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

La norma referida constituye un verdadero beneficio tributario y fiscal<sup>28</sup>, evento en el cual también se presenta nulidad de dicha norma debido a que, al revisar los Decretos legislativos 417, 440, 461 y 512 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para conceder beneficios tributarios y/o fiscales como los aludidos.

Este es un asunto que le compete decidir, o a la ley o las asambleas departamentales o a los concejos distritales o municipales<sup>29</sup>, por tratarse de asuntos relacionados con las competencias para imponer tributos y regular todo lo que gira alrededor de los mismos, incluidos los beneficios que se concedan sobre los mismos y la preservación del principio de eficiencia tributaria en lo que tiene que ver con los recaudos por conceptos tributarios y sus intereses, así como lo correspondiente a los asuntos presupuestales que alimentan los recursos de los presupuestos de ingresos.

Por tal razón, no podía la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital conceder el beneficio tributario y fiscal que concedió mediante el artículo 2 del Decreto distrital 108 de 2020, porque no existe ninguna ley, ordinaria ni extraordinaria, que la faculte para ello.

---

<sup>28</sup> Por tal razón no resulta procedente suponer que los beneficios tributario y fiscal aludidos se confirieron en virtud de lo establecido en los artículos 65 y 87 de la Ley 1523 de 2020, debido a que, por un lado los considerandos no dicen nada al respecto, ni en forma genérica ni mucho menos en forma clara y específica (**AUSENCIA TOTAL DE MOTIVACIÓN**); y, porque el asunto regulado **NO se refiere a empréstitos** que haya hecho la Secretaría de Hacienda Distrital (asunto financiero que NO le compete a dicha secretaria), **sino a OBLIGACIONES tributarias y fiscales** que se tengan con dicha secretaria.

<sup>29</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia, artículos 150, numerales 11 y 12; 300, numerales 4, 5; 313, numerales 4, 5; 338, 345, 346, 347, y 363. Decreto 111 de 1996, especialmente los artículos 27 y 31.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

Por lo antes expuesto, se le solicitará al Honorable Tribunal que declare la nulidad del artículo 2 del Decreto distrital 108 de 2020.

Al respecto hay que manifestar que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. debió motivar en debida forma el Decreto distrital 108 de 2020 indicando en forma expresa y precisa el sustento normativo constitucional y legal mediante el cual concedió el beneficio tributario y fiscal cuya nulidad se solicita, **motivación que no existe en el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020**, lo cual reafirma la solicitud de nulidad del artículo 2 de dicho decreto debido a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos que deben ser objeto de control inmediato de legalidad en los términos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 137 de la misma Ley 1437 (el el presente caso, nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia, y/o con infracción de las normas en que debería fundarse la expedición de la norma analizada).

### **ARTÍCULO 3**

Este artículo adiciona los artículos 2A y 2B al Decreto distrital 093 de 2020, los cuales están relacionados con la materia principal regulada en el artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020 cual es la creación de “*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-*”, como se puede apreciar así:

Decreto distrital 093 de 2020



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

**“ARTICULO 2.-** *Crease el Sistema Distrital Bogota Solidaria en Casa para la contingencia social de la poblacion pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogota D.C.- sostenimiento solidario- en el marco de la contencion y mitigacion del COVID-19. El sistema se financiancia con los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito, con los aportes que haga la nacion u otros entes territoriales y con las donaciones de particulares y organismos nacionales e internacionales.*

*El sistema se compone de tres canales: 1) Transferencias monetarias. 2) Bonos canjeables por bienes y servicios y 3) Subsidies en especie.*

*f) El distrito podra redireccionar recursos presupuestados para otros propositos en cualquiera de los tres canales del Sistema Distritai Bogota Solidaria en Casa, de conformidad con el Decreto ley 461 de 2020 y demas normas que asi lo permitan expedidas bajo las facultades estado de emergencia econbmica, social y ecologica asi lo permitan.*

*g) El distrito podra modificar, suspender 0 terminar los contratos 0 convenios ya existentes en cada uno de los tres canales, en funcion de las necesidades de los propositos del Sistema Distritai Bogota Solidaria en Casa, observando el estatulo general de contratacion y las normas que sobre la materia expida el gobierno nacional en el marco del estado de emergencia economica, social y ecologica.*

*h)*

*El distrito podra contratar de manera directa y expedita, de acuerdo con lo previsto en el decreto ley 440 de 2020, numeral 4 del articulo 2 de la Ley 1150 de 2007, los servicios relacionados con la operacion del Sistema Distritai Bogota Solidaria en Casa, siempre y cuando se atienda lo pre\dsto en el articulo 42 de la Ley 80 de 1993 y demas requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta. El distrito podra celebrar nuevos convenios y modificar los convenios que a la fecha tiene contratados con la red bancaria*



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

*0 con las entidades que cuenten con la logística de dispersión de recursos monetarios para aumentar la capacidad de distribución a la población.*

*Se autoriza a la Secretaría Distrital de Hacienda para implementar el sistema de solidaridad que recaude y canalice donaciones diferentes a las referidas en el Decreto 797 del 2018, para este efecto deberá proveer el mecanismo para realizar dicho recaudo.*

*i)*

*Parágrafo; Las donaciones que se perciban a través del aporte voluntario del 10% contenido en el Decreto 797 del 2018 en los impuestos predial unificado, sobre vehículos automotores y del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros (ICA), se destinarán para ayudar al financiamiento del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa”*

Decreto distrital 108 de 2020, artículo 3

*“ARTÍCULO 2A.- Las Secretarías Distritales de Integración Social, Hacienda y Planeación en forma conjunta expedirán el Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, en el cual se definirán los aspectos necesarios para la correcta implementación, seguimiento, supervisión y evaluación del sistema.*

**El funcionamiento del sistema** como los roles y responsabilidades de cada uno de sus integrantes, corresponderá a las competencias hoy asignadas a través de Acuerdos y Decretos Distritales.

ARTÍCULO 2B.- Los recursos que sean apropiados **para financiar el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa**, serán canalizados y ejecutados por las entidades distritales competentes para brindar atención a



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

*población pobre y población vulnerable. Para los anteriores efectos, se podrán modificar los proyectos de inversión que así lo requieran cumpliendo con las disposiciones previstas para hacer ajustes en el Plan de Desarrollo coordinadas con la Secretaría de Planeación. La población objetivo, los montos y los giros (presupuestales y de tesorería) serán definidos por las instancias de gobernanza del sistema y operativizados por las entidades de acuerdo con su competencia.*

*Parágrafo 1. En lo referente al canal de transferencias de subsidios en especie habrá dos modalidades de focalización, así: (i) focalización geográfica (mapas de pobreza administrados por SDIS) y (ii) listados censales recepcionados por el IDIGER y allegados por los diferentes sectores administrativos distritales con la población vulnerable y en fragilidad social derivada de la calamidad pública.*

*Los recursos para estas transferencias en especie tienen por fuente: los recursos que ingresan al presupuesto de la Secretaría Distrital de Integración Social con destino al Sistema Bogotá Solidario en Casa, por los recursos de emergencia propios del FONDIGER y los provenientes de donaciones”.*

Por la razón antes expuesta, el artículo 3 del Decreto distrital 108 de 2020 correrá la suerte que ha de correr el artículo 2 del Decreto 093 de 2020 debido a que la existencia jurídica del señalado artículo 3 está intrínsecamente ligada al artículo 2 del Decreto 093 de 2020. Es decir, lo que solicite en relación con el artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020, desde ya se solicita que se aplique, por consecuencia, al artículo 3 del Decreto distrital 108 de 2020.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

Por lo tanto, se solicita que se declare la nulidad del artículo 3 del Decreto distrital 108 de 2020 si se llega a solicitar la nulidad del artículo 2 del Decreto distrital 093 de 2020.

### **ARTÍCULOS 5 Y 6**

Este artículo se refiere a la creación de *“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”*.

Realmente lo que se hizo mediante dichos decretos fue establecer, NO un sistema como si fuera un sistema de información, cuya comprensión se rige por el derecho de petición, sino verdadera una función pública de apoyo y fomento económico a cargo de todo el Distrito Capital, consistente en dar apoyo económico para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del distrito capital y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa (función de apoyo económico para mitigación de impactos), así como potenciar los sectores económicos de oportunidad (función de fomento económico).

Dicha función pública se confirma si se tiene que su base real y cierta de financiación proviene de los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito.

Como la norma referida constituye una verdadera función pública de apoyo y fomento económico, en este evento también se presenta nulidad de dicha



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

norma debido a que, al revisar los Decretos legislativos 417, 440, 461 y 512 de 2020, en ninguno de ellos se confirió a los gobernadores y alcaldes facultades para establecer funciones públicas.

Este es un asunto que le compete decidir, o a la ley o las asambleas departamentales o a los concejos distritales o municipales, por tratarse de la creación de una función pública. De hecho y en relación con el presente caso, se tiene que el artículo 313 de la Carta Política, en sus numerales 1 y 5, establece que **corresponde** a los concejos tanto **reglamentar las funciones a cargo del municipio**, así como **determinar** la estructura de la administración municipal y **las funciones de sus dependencias**.

Es más, el artículo 1 del Decreto legislativo 512 de 2020 facultó a los gobernadores y alcaldes **únicamente** para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, y **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, lo cual significa que las competencias no le fueron otorgadas a los gobernadores y alcaldes distritales y municipales para crear funciones públicas apoyándose en las normas que rigen la declaratoria de los estados de calamidad (Ley 1523 de 2012).

Dicha función resulta más improcedente aún en este caso si se tiene en cuenta que en el considerando vigésimo noveno del Decreto distrital 108 de 2020 se estableció que se iba a hacer uso del Decreto legislativo 512 de 2020 para **“impartir instrucciones a los alcaldes locales, en aras de hacer uso en debida forma de los recursos dispuestos en los Fondos de Desarrollo Local,**



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

*con el propósito de conjurar las causas que motivaron la declaratoria de calamidad pública en el distrito capital y la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional”, pero no para crear la función pública aludida, lo cual expresó dicho considerando en los siguientes términos:*

*“Que, en igual sentido, para flexibilizar los requisitos en materia presupuestal a los cuales se encuentran sometidas las entidades territoriales se expidió el Decreto Legislativo 512 del 2 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”, por lo que se considera necesario impartir instrucciones a los alcaldes locales, en aras de hacer uso en debida forma de los recursos dispuestos en los Fondos de Desarrollo Local, con el propósito de conjurar las causas que motivaron la declaratoria de calamidad pública en el distrito capital y la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional”*

Por tal razón, no podía la Alcaldesa Mayor del Distrito Capital crear la función pública de apoyo y fomento económico mediante los artículos 5 y 6 del Decreto distrital 108 de 2020, porque no existe ninguna ley, ordinaria ni extraordinaria, que la faculte para ello.

Por lo antes expuesto, se le solicitará al Honorable Tribunal que declare la nulidad de los artículos 5 y 6 del Decreto distrital 108 de 2020.

Al respecto hay que manifestar que la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. debió motivar en debida forma el Decreto distrital 108 de 2020 indicando en forma expresa y precisa el sustento normativo constitucional y legal mediante el cual creó la función pública de fomento y apoyo económico cuya nulidad se



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**

solicita, **motivación que no existe en el Decreto distrital 108 del 8 de abril de 2020**, lo cual reafirma la solicitud de nulidad de los artículos 5 y 6 de dicho decreto debido a que la debida motivación es uno de los elementos esenciales que se exigen para la expedición de esos decretos que deben ser objeto de control inmediato de legalidad en los términos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 137 de la misma Ley 1437 (el el presente caso, nulidad por expedición en forma irregular, falta de competencia, y/o con infracción de las normas en que debería fundarse la expedición de la norma analizada).

Por lo tanto, se solicita la nulidad de los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 del Decreto distrital 108 de 2020, de acuerdo con los argumentos antes expuestos

De los Señores Honorables Magistrados<sup>30</sup>,

**JUAN DARIÓ CONTRERAS BAUTISTA**  
Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos

---

<sup>30</sup> El presente concepto se firma en los términos del artículo 11 del Decreto legislativo 491 de 2020.



**Procurador 125 Judicial II para Asuntos Administrativos**

**Exp. 25000231500020200055100**