

Bogotá, D. C.

Doctora
YEIMY CAROLINA AGUDELO HERNÁNDEZ
Alcaldesa Local de Kennedy
Transversal 78 K 41 A 04 sur
NIT 899999061
alcalde.kennedy@gobiernobogota.gov.co
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2020ER43026
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Proyecto de inversión, recursos del Fondo de Desarrollo Local, principios de especialización y programación integral, calidad del gasto, territorialidad del gasto, dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno.
Problema jurídico	<i>¿Es viable financiar con recursos del Fondo de Desarrollo Local de Kennedy la construcción del archivo central de la Secretaría Distrital de Gobierno?</i>
Fuentes formales	Artículos 95, 288 y 350 de la Constitución Política; Decreto Ley 1421 de 1993; Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996; Acuerdo Distrital 257 de 2006; Acuerdo Distrital 761 de 2020; Decreto Distrital 777 de 2019; Acuerdo Distrital 740 de 2019; Acuerdo Distrital 637 de 2016; Decreto Distrital 411 de 2016; Decreto Distrital 768 de 2019.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Alcaldesa Local de Kennedy señala en la solicitud que se contrataron los estudios y diseños para la construcción de la nueva sede administrativa de la Alcaldía Local de Kennedy. La novedad es que en ellos se incluyeron los espacios necesarios para el funcionamiento del archivo central de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Se indica en la consulta que dicho Fondo de Desarrollo Local mediante memorando solicitó a la Secretaría Distrital de Gobierno la gestión de recursos necesarios, incluyendo la posibilidad de excedentes financieros, para destinarlos a la construcción del archivo central de esa Secretaría.

La Secretaría Distrital de Gobierno le propone un convenio interadministrativo con el objeto de que el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy utilice sus recursos para iniciar el desarrollo del proyecto y ella se comprometa a realizar la gestión para que de los excedentes financieros de los FDL se destinen recursos para este proyecto.

Por lo anterior, la Alcaldía Local de Kennedy pregunta si es viable jurídicamente financiar la construcción del archivo central de la Secretaría Distrital de Gobierno con recursos del Fondo de Desarrollo Local de Kennedy.

CONSIDERACIONES

De acuerdo a lo expresado en la consulta, no se trata de un financiamiento crediticio, sino de un financiamiento en el marco de un proyecto de inversión conformado por entes de la estructura administrativa de Distrito, una secretaría y una localidad.

Para que una Localidad realice una compra (obra) para la Secretaría Distrital de Gobierno, con recursos que en principio tienen como destinación la adquisición de bienes, obras y servicios de dicha localidad, se requiere contar con una habilitación legal o un convenio de cofinanciación en donde la Secretaría se obligue a retribuir el equivalente de los recursos usados por la Localidad a su favor.

La localidad de Kennedy podría obligarse a financiar obras a favor de la Secretaría Distrital de Gobierno siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Se trate de un proyecto en el marco de la coordinación armónica entre entidades; b) Exista el compromiso de la contra parte de compensar los gastos asumidos por la Localidad y; c) Que al final resulte respetado el principio de especialidad de los recursos aportados por las partes.

a) Coordinación armónica

Las entidades públicas deben actuar entendiendo que todas ellas fueron creadas para cumplir los objetivos de un Estado Unitario y que cada una complementa a las otras y que solo actuando de manera armónica se puede lograr. Al respecto, dispone la Constitución:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Negrilla fuera de texto)

En desarrollo de la orden constitucional, la Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, establece:

“Artículo 6°.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en

el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

(...). (Resaltado fuera de texto)

En Bogotá el Acuerdo Distrital 257 de 2006, implementa el referido principio de coordinación en los siguientes términos:

“Artículo 10. Coordinación. La Administración Distrital actuará a través de su organización administrativa de manera armónica para la realización de sus fines y para hacer eficiente e integral la gestión pública distrital, mediante la articulación de programas, proyectos y acciones administrativas, a nivel interinstitucional, sectorial, intersectorial y transectorial”. (Resaltado fuera de texto)

Frente a este Principio la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado que:

“(...) El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. (...)”¹

“(...) Se entiende por coordinación las acciones de concertación de medios o esfuerzos para llevar a cabo, de manera coherente, una acción común. Asumida de esa manera, la coordinación se presenta entonces cuando, por disposición constitucional o legislativa, hay competencias comunes entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía, que son igualmente propios de la función administrativa. (...)”²

Adicionalmente, las localidades creadas en virtud del artículo 322 de la Constitución, hace parte de la estructura administrativa del Distrito según el artículo 54 del Decreto Ley 1421 de 1993. En este orden, también le aplican los principios de coordinación y concurrencia, a que se refiere el artículo 288 de la Constitución Política:

¹ Corte Constitucional Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

² Corte Constitucional Sentencia C-822 del 31 de agosto de 2004, M.P. Jaime Cordoba Triviño.

Artículo 288. (...)

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de **coordinación, concurrencia** y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

En efecto, en la situación concreta que fundamenta la consulta formulada, se encuentra presente la coordinación que debe existir entre la Secretaría Distrital de Gobierno, como entidad del sector central de la Administración Distrital, y la Alcaldía Local, en el marco de descentralización territorial, a que se refiere el Decreto Ley 1421 de 1993.

Del mismo modo, se encuentra presente la concurrencia que debe existir entre estos dos sectores de la Administración Distrital, para financiar una determinada actividad o servicio, que beneficia recíprocamente a los dos sectores.

b) Compromiso de la contraparte

A través de los convenios de cofinanciación las partes podrán, según el esquema o plan de aportes acordado, obligarse a entregar bienes, dinero y/o servicios para el financiamiento del proyecto.

Para cada clase de aporte se debe contar con el correspondiente soporte, de manera que le permita a la localidad tener certeza sobre dicho ingreso según lo acordado para el cierre financiero del proyecto.

En caso de aportes en dinero, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996 y el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, establecieron como instrumentos pertinentes las apropiaciones para las exigibilidades en la vigencia en curso y las autorizaciones para comprometer recursos de vigencias futuras cuando existan exigibilidades en otras vigencias fiscales.

Si se trata de un inmueble del Distrito se debe tener la competencia para trasladar su propiedad, bien sea para afectarla al proyecto o enajenarla a favor de la Localidad.

Respecto de excedentes financieros que se causen en los Fondos de Desarrollo Local, y que se reconocen como de propiedad del Distrito por disposición del artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, es importante precisar que una entidad distrital no tiene la capacidad para comprometerlos, en tanto que este artículo también se estableció que en caso de generarse dichos excedentes, sería el CONFIS quien “*determinará la cuantía de los excedentes financieros que entrarán a hacer parte de los recursos de capital del presupuesto Distrital, con destinación a los mismos Fondos*”, así como su distribución (literal h del artículo 10 *ibídem*).

c) Destinación de los recursos

El literal g) del artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, establece el Principio de Especialización el cual exige que los recursos deben ser apropiados según el objeto y funciones de cada entidad. Y en complemento, que dichos recursos se deben ejecutar “estrictamente conforme al fin para el cual fueron programados”.

En este orden de ideas, los recursos apropiados en una Localidad deberán corresponder a las competencias y funciones establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 740 de 2019, reglamentado por el Decreto Distrital 768 de 2019³. Y para la ejecución deberá guardar relación directa con la respectiva destinación dada en la apropiación presupuestal.

En relación con la financiación de la construcción del archivo central de la Secretaría de Gobierno con recursos de la localidad de Kennedy, se informa en la consulta que el inmueble donde se va a construir la sede administrativa de la Localidad y el archivo central, es un bien fiscal del Distrito Capital, entregado por el DADEP al Fondo de Desarrollo Local de Kennedy en comodato, en virtud del contrato 39-09 del 28 de septiembre de 2009.

Esta situación implica la existencia del mencionado convenio de cofinanciación, donde quede establecido el aporte de las partes, donde los recursos de la Localidad y del nivel central sean ejecutados, finalmente, de acuerdo a su especialidad.

Así los hechos, se daría cumplimiento a la Circular Externa DDP 4 del 29 de marzo de 2019, por la cual se dictan los lineamientos de política para la programación presupuestal 2020, donde se indica frente a la inversión de las localidades en el punto 8.2 que “b) Las inversiones que se programen deberán ser consistentes con el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan de Desarrollo Local, el Plan de Ordenamiento Territorial, los Planes Maestros, Planes Zonales y demás instrumentos de ordenamiento territorial y con base en las líneas de inversión definidas por el CONFIS”.

CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto, se responde el interrogante planteado en la consulta:

¿Es viable financiar con recursos del Fondo de Desarrollo Local de Kennedy la construcción del archivo central de la Secretaría Distrital de Gobierno?

Previo a dar respuesta, se debe puntualizar, que la consulta no se refiere a un financiamiento crediticio.

³ Artículo 4. Funcionamiento. La Alcaldía Local es la responsable de formular, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos de inversión en el marco del Plan de Desarrollo Local con cargo a los recursos del respectivo Fondo de Desarrollo Local, a través de la elaboración y ejecución del presupuesto, la gestión de proyectos de inversión y procesos contractuales, así como la ordenación de gastos y pagos, y la administración de bienes de propiedad del Fondo.

En cuanto a la pregunta específica, se considera jurídicamente viable que la localidad de Kennedy financie obras a favor de la Secretaría Distrital de Gobierno siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Se trate de un proyecto en el marco de la coordinación armónica entre entidades; b) Exista el compromiso de la contra parte de compensar los gastos asumidos por la Localidad y; c) Que al final resulte respetado el principio de especialidad de los recursos aportados por las partes.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica dentro de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informar de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico
lpazos@shd.gov.co

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte
Proyectado por:	Clara Lucía Morales Posso