

Referencia: Expediente D-14.444

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 (parcial) y 14 de la Ley 2116 de 2021, “[p]or medio de la cual se modifica el Decreto-ley número 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá.”

Demandante: Emel Rojas Castillo, Dora Lucía Bastidas Ubaté, Andrés Eduardo Forero Molina y otros

Magistrado Ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Norma demandada

1. 1. A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada con los apartes específicamente cuestionados que se subrayan:

“Ley 2116 de 2021

(julio 29)

Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley número 1421 de 1993, referente al Estatuto

Orgánico de Bogotá.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 6°. El artículo 62 del Decreto-ley número 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:

Artículo 62. Creación de localidades. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señala a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento.

1. La cobertura y calidad en la prestación de los servicios básicos, comunitarios e institucionales.
2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades con el objeto de disponer de los recursos financieros, administrativos, logísticos y humanos que garanticen su adecuado funcionamiento.

3. La existencia de ecosistemas estratégicos para la conservación del medio ambiente.

4. La configuración del territorio que defina cada ejercicio de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial:

5. Análisis de la actividad económica, industrial y comercial, además de las características de los municipios circunvecinos, cuando sea procedente.

Parágrafo. En todo caso, el tamaño de las localidades deberá ser distribuido de manera similar y proporcional en cuanto a número de habitantes en cada una de ellas teniendo en cuenta criterios demográficos.

Parágrafo Transitorio. La delimitación de las localidades será la que se definida mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial.

Los efectos de esta nueva delimitación entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2028.

(...)

Artículo 14. Adicionar un artículo nuevo al Decreto-ley número 1421 de 1993, así:

Artículo 143A. Vigencias futuras ordinarias. El Confis Distrital podrá autorizar la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias futuras de funcionamiento o inversión cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Se disponga del concepto favorable de la Secretaría Distrital de Hacienda y de la Secretaría Distrital de Planeación, cuando se trate de proyectos de inversión.

d) Cuando se trate de proyectos de inversión con cofinanciación de la nación, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. El Gobierno Distrital reglamentará la materia.

La Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto incluir en los proyectos de presupuesto, las asignaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.”

La demanda

2. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, el 22 de septiembre de 2021, los ciudadanos Emel Rojas Castillo, Dora Lucía Bastidas Ubaté, Andrés Eduardo Forero Molina, Carlos Alberto Carrillo Arenas y Heidy Lorena Sánchez Barreto, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio del artículo 6 y el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 “[p]or medio de la cual se modifica el Decreto-ley número 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá”, por considerar que las disposiciones demandadas desconocen los artículos 1, 2, 3, 4, 13, 40, 103, 123, 158, 260, 287, 288, 313 y 322 de la Constitución Política. La demanda propuso (i) un cargo contra el párrafo del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 por la presunta falta de unidad de materia y transgresión de las competencias del Concejo y la Administración Distrital con violación de los artículos 158 y 322 de la Constitución; y tres (3) cargos contra el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 por la presunta (ii) vulneración del principio de participación democrática (Arts. 1, 2 y 3 de la Constitución), (iii) vulneración del principio de igualdad (Arts. 13 y 313 de la Constitución), y (iv) violación directa en los artículos 287, 313 y 352 de la Constitución Política.

3. Primer cargo: Falta de unidad de materia y transgresión de las competencias del Concejo y la Administración Distrital con violación de los artículos 158 y 322 de la Constitución. Para los demandantes el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 desconoce el artículo 158 de la Constitución Política por cuanto dispone la adopción del POT y la delimitación de las localidades en el mismo instrumento. En sus palabras, “[p]ese a la clara diferenciación de instrumentos y concepciones teóricas y constitucionales entre la división administrativa del territorio en localidades (Artículo 322 C.P) y el ordenamiento territorial (Artículo 288 C.P.), el artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 pretende tomar ambos elementos como una misma materia, obligando a que la Administración Distrital incumpla lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política al momento de presentar el Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial al Concejo de Bogotá lo cual es totalmente

inconstitucional, por cuanto por orden de una ley se violaría la unidad de materia que exige dicha disposición.”

4. Indicaron que el artículo 288 de la Constitución y la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial, desarrollan la reglamentación respecto de los planes de ordenamiento territorial. Así, señalaron que la Constitución determina que la delimitación de las localidades y la expedición del plan de ordenamiento territorial son dos trámites diferentes y, por lo tanto, tramitarlos en un mismo procedimiento y documento desconoce el artículo 158 Superior referente a la unidad de materia. En su criterio, el Plan de Ordenamiento Territorial y la división territorial distrital tratan materias, objetivos y funciones diferentes que no deben ser discutidos y tramitados al mismo tiempo en un mismo acto.

5. Insisten en que, pese a la claridad del artículo 158 de la Constitución Política en relación con la unidad de materia, el párrafo transitorio demandado “impone la obligación a la Administración de presentar las disposiciones de la división del territorio junto con el reparto de competencias y funciones administrativas de las localidades en el proyecto de acuerdo de Plan de Ordenamiento Territorial, proyecto que tiene objetivos y funciones completamente diferentes a la materia de las pretensiones de la Ley 2116 de 2021 omitiendo el artículo 158, el artículo 288 y el artículo 322 de la Carta Política”.

6. Los ciudadanos accionantes alegaron que incluir la división territorial de la ciudad en el Plan de Ordenamiento Territorial POT, le resta independencia al debate sobre este último punto. Agregaron que el Plan de Ordenamiento Territorial puede ser expedido por medio de un Acuerdo Distrital o un Decreto, por lo que unir el trámite de la división territorial de Bogotá con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial obliga a los concejales a votar afirmativamente la división territorial que sea presentada por la administración, impidiendo el ejercicio democrático. En su opinión, si el Concejo de Bogotá decidiera votar negativamente la propuesta de delimitación de localidades que le presente la Alcaldía junto con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, “estaría incumpliendo la ley al no dejar

definida la delimitación en dicho acto administrativo impidiendo así el ejercicio real y efectivo de la democracia y la autonomía administrativa”. Añaden que el párrafo demandado obliga implícitamente al Concejo a votar afirmativamente el proyecto que se presente, aun si los estudios que lo soportan son insuficientes o eluden exigencias de la ley que deben ser tenidas en cuenta para tomar dicha decisión. A su juicio, esto se deriva del hecho de que el párrafo ordena a modo de obligación la adopción de una nueva delimitación junto con el Plan de Ordenamiento Territorial, de manera que si no se adelanta de esa forma, “no se podrá hacerlo posteriormente puesto que se debería esperar a una nueva revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que presente la Alcaldía Mayor, lo cual, debido a su complejidad técnica y el fin que ostenta de ser un plan de largo plazo (de hasta 3 períodos constitucionales) dejaría por años a los habitantes de la ciudad sin una distribución administrativa equitativa y bajo los criterios que exige la ley y peor aún, impediría que se pueda hacer uso de las facultades directas reconocidas por la Constitución al Alcalde y al Concejo.”

8. Adicionalmente, indican los demandantes, que el párrafo transitorio acusado “erradica de tajo la competencia del Concejo posibilitando que la división territorial por localidades sea efectuada única y exclusivamente por el Alcalde mediante Decreto Distrital, lo cual es contrario a lo que dispone el artículo 322 de la Constitución Política, que entregó dicha facultad al Concejo sin hacer ninguna excepción ni facultar al legislador para que desarrollara adicionales. Esta afirmación se origina por cuanto la ley que regula el Plan de Ordenamiento Territorial permite que este sea aprobado por Decreto directamente firmado por la alcaldesa cuando no haya sido aprobado en el Concejo dentro del término que exige la ley creada para desarrollar artículos diferentes al 322”.

9. Segundo cargo: Violación de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución. A juicio de los demandantes, el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución Política por cuanto introduce un procedimiento especial para la aprobación de vigencias futuras en el Distrito Capital en el que no participa el Concejo Distrital. En su

opinión, esto “vulnera de manera directa la Constitución Política de Colombia en sus artículos 1 y 2, que consagran la participación democrática como un principio que irradia transversalmente todo el ordenamiento superior, ello porque el Concejo de Bogotá es el principal escenario de deliberación política y democrática de la ciudad, en donde se llevan a cabo los debates sobre los asuntos de interés general para la Capital, asuntos dentro de los cuales se encuentran inmersas las vigencias futuras, como un mecanismo para financiar gastos de inversión y excepcionalmente de funcionamiento, que trascienden el principio de anualidad del presupuesto”.

10. Para los actores, dado que las vigencias futuras rompen el principio de anualidad, la deliberación pública y abierta en el Concejo de Bogotá sobre su autorización es importante por cuanto: “1. Garantiza que la destinación de las vigencias futuras correspondan a programas y proyectos consecuentes con los fines del Estado, pertinentes para el territorio y que atiendan a las necesidades de la ciudadanía y 2. Constituye un límite a la arbitrariedad de los gobernantes de turno, quienes estarían facultados libremente para comprometer vigencias futuras en programas y/o proyectos de su interés partidista o político, restringiendo así la libertad de quienes resulten elegidos en los siguientes comicios, quienes se verían obligados a dar continuidad a programas y proyectos de anteriores mandatarios, lo que sin duda genera desequilibrios en los mecanismos democráticos.”

11. Sostienen que la fórmula del Estado Social de Derecho impone al Estado la obligación de promover “la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas.” Dentro de estas formas democráticas son de especial importancia las que “tienen lugar al interior del seno político del Concejo de Bogotá, en donde se debaten los proyectos de interés para la ciudadanía capitalina y en donde tienen lugar la pluralidad de opiniones y posiciones que garantizan que las decisiones que se adopten consulten el interés general y no sean adoptadas bajo un prisma de parcialidad y/o razones de interés particular o subjetivo del gobernante de turno.” Acusan al artículo 14 demandado por violar el deber estatal de promover la participación por cuanto, en sus palabras, “aun siendo posible garantizar la manifestación de formas

democráticas de decisión y control sobre la aprobación de vigencias futuras, no lo hizo, sino que por el contrario CERCENÓ competencias que el Concejo de Bogotá ya tenía previamente en materia de aprobación de vigencias futuras, en virtud de lo dispuesto por la Ley 819 de 2003, en su artículo 12, aplicable a las entidades territoriales en general y aplicable al Distrito Capital por no existir hasta antes de la norma acusada, una regulación especial en la materia”.

12. Para los demandantes, la supresión de las competencias del Concejo de Bogotá en el procedimiento de autorización de vigencias futuras y su asignación exclusiva al Confis Distrital: primero, impide que se puedan ejercer de manera efectiva los procedimientos de decisión democráticos que tienen lugar al interior del Concejo Distrital y de los que participa la ciudadanía en general, “que permanece atenta y vigilante de las discusiones que se suscitan al interior de este foro político y en donde toman parte a través de sus intervenciones en las sesiones, por medio del ejercicio del derecho fundamental de petición e inclusive a través de cabildos abiertos, pero sobre todo, en donde pueden conocer a fondo las diferentes posturas sobre las propuestas de la administración distrital, participar e incidir en las mismas y formar su criterio sobre determinados temas de interés general, siendo así efectivo su derecho a participar en la toma de decisiones que los afectan”. Segundo, carece de justificación constitucionalmente válida puesto que reduce la garantía de los procesos democráticos y de participación ciudadana.

13. Además, la disposición acusada vulnera el artículo 3 de la Constitución Política según el cual la soberanía reside en el pueblo. Explican que la tensión entre la democracia participativa y la democracia representativa fue resuelta por el Constituyente mediante la exclusión de la dimensión participativa de aquellos asuntos que por su complejidad deben ser examinados y decididos en escenarios técnicos con limitada incidencia de la ciudadanía. Sin embargo, afirman que el “Constituyente en ningún momento quiso restringir la posibilidad [de] corporaciones públicas como el Concejo de Bogotá de ejercer sus competencias relacionadas con temas presupuestales, tal como el de las vigencias futuras, máxime si se tiene en cuenta que para los demás concejos y asambleas del país, no existe la

negativa de que estos sean quienes autoricen la asunción de compromisos con cargo a vigencias futuras, como sí lo hace ahora el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 para el caso de la ciudad de Bogotá, de tal suerte que se puede evidenciar que la supresión de competencias del Concejo de Bogotá para la autorización de vigencias futuras no encuentra un asidero válido a la luz de la carta política de 1991 que permita que esta norma persista en nuestro ordenamiento jurídico y no resulta válido afirmar despreocupadamente que ello obedezca al régimen especial del distrito, sin brindar una justificación con contenido jurídico constitucionalmente válido más allá de la naturaleza especial de esta entidad territorial”.

14. Para justificar su dicho, los demandantes presentaron un cuadro comparativo de la regulación general de las vigencias futuras prevista en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y las normas especiales previstas para este efecto en el Distrito Capital mediante el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 demandado. A partir de esta comparación, concluyen que “este nuevo régimen especial que el legislador le otorgó al Distrito Capital en materia de aprobación de vigencias futuras a través de la norma demandada, es mucho menos riguroso que el régimen general establecido en la Ley 819 de 2003, a pesar que la cuantía de recursos públicos que maneja el Distrito Capital es diametralmente mayor y supremamente exorbitante en relación con otros municipios del país, este nuevo procedimiento es injustificadamente flexible y manipulable por el mandatario de turno, dejando por fuera de su regulación aspectos de crucial importancia tales como los condicionamientos que sí establece la Ley 819 de 2003, en contraste, la nueva normatividad adolece de los siguientes defectos: No se establece que el CONFIS DISTRITAL se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo, y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento. (...) No se establece la prohibición para el Distrito Capital de aprobar cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde, exceptuando la celebración de operaciones conexas de crédito público. Esta omisión legislativa le otorga al Alcalde de turno potestades desbordadas que permiten que en último año de Gobierno pueda aprobar vigencias futuras, lo que en el régimen general contenido en la ley 819 de 2003 no está previsto”.

15. En su opinión, la disposición acusada permite al Confis Distrital autorizar vigencias futuras para financiar proyectos que no han sido incluidos en el plan de desarrollo, lo cual, a su turno desconoce lo previsto en el artículo 259 de la Constitución Política. Además, dado el silencio de la disposición acusada, en su lectura, el Confis podría autorizar vigencias futuras en el último año de gobierno distrital, lo cual “pone en riesgo el principio de excepcionalidad de las vigencias futuras y que podría conllevar a que esta herramienta de gestión de la administración se convierta en una estrategia que podría ser instrumentalizada por los Alcaldes de turno para no ejecutar dentro de su periodo constitucional los proyectos prometidos en su plan de desarrollo, so pretexto de vigencias futuras y en el peor de los casos, comprometer recursos que limitan en gran medida el margen de acción de las administraciones siguientes”.

16. Para concluir afirmaron que “esta reforma está orientada por una concepción errónea de la ‘tecnocracia’ que sacrifica en el camino los valores democráticos de nuestro Estado Social de Derecho, so pretexto del alto grado de complejidad de las discusiones presupuestales obviando la importancia y trascendencia de estos asuntos para la sociedad bogotana y colombiana en general”. Dado que en Colombia impera un Estado Social de Derecho y no un Estado tecnocrático, concluyen, que es imperativo que la Corte declare la inexequibilidad del artículo 14 acusado, de forma que en el Distrito Capital se siga el procedimiento previsto en la Ley 819 de 2003 para la aprobación de vigencias futuras.

17. Tercer cargo. Violación de los artículos 13 y 313 de la Constitución. Para los actores, el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 vulnera el derecho a la igualdad en cuanto impone un trato diferenciado injustificado respecto del Concejo de Bogotá en comparación con los demás Concejos o Asambleas del país que sí están llamados a autorizar dicho compromiso presupuestal en virtud de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003. A su modo de ver, el hecho que la Constitución prevea un régimen especial para la ciudad de Bogotá no es argumento suficiente para justificar el trato desigual frente a los demás entes territoriales. Agregaron que el derecho a participar en la aprobación de vigencias futuras es una expresión

de las tareas que le encomendó el Constituyente a todos los Concejos en el artículo 313, numeral 4 de la Constitución Política.

18. Para concluir afirmaron que, “el argumento de la categoría especial del Distrito Capital no resulta suficiente para menoscabar el ejercicio de la competencia suprimida, que es una expresión de nuestra naturaleza democrática reconocida constitucionalmente, cabe destacar que la discusión, revisión, decisión y control de iniciativas que contemplen vigencias futuras son supremamente relevantes para el devenir económico y social de la ciudad y sus respectivas comunidades. Por lo tanto, desde el punto de vista constitucional, no es dable admitir que el desigual y discriminatorio tratamiento que contempla la norma acusada se incorpore dentro de nuestro orden jurídico.”

19. Cuarto cargo. Violación de los artículos 287, 313 y 352 de la Constitución. Los actores sostienen que el artículo 14 demandado desconoce los artículos 287, 313 y 352 de la Constitución Política, por cuanto vulnera el componente de autonomía presupuestal ampliada que reconoció la Constitución a las entidades territoriales.

En criterio de los actores, la autonomía presupuestal implica que las entidades territoriales pueden administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Dicha autonomía, en términos presupuestales, está delimitada por las condiciones establecidas en los artículos 345 a 353 de la Constitución y en la Ley 819 de 2003, que también es Orgánica de Presupuesto.

20. Añaden que el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 “vulnera las competencias del Concejo establecidas en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, la cual señala que les corresponde a los concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos (...) esta atribución, fue desarrollada mediante el parágrafo 4 del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, estableciendo con claridad que los contratos que comprometen vigencias futuras (ordinarias

y extraordinarias) deben pasar sin excepción alguna por la aprobación del Concejo”. Y concluyen que “[e]s evidente que el artículo 14 del proyecto de estudio pretende quitarle la competencia de aprobación de las vigencias futuras ordinarias al Concejo de Bogotá viola las competencias y autonomía territorial establecida por la carta política. Ya que dicha competencia como se ha establecido en la anterior argumentación tiene asidero a nivel superior constitucional por lo que desprender al Concejo de Bogotá de dicha facultad por medio de una ley orgánica resultaría violatorio de la propia constitución”.

21. Por lo tanto, adujeron que, con la modificación propuesta para el compromiso de vigencias futuras, también se desconoce la autonomía territorial y las competencias asignadas al Concejo Distrital en el artículo 313, numeral 3 de la Constitución Política, según el cual, le corresponde a los Concejos Municipales autorizar al Alcalde para celebrar contratos, así como el parágrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que establece que los contratos que comprometan vigencias futuras deberán ser autorizados por el Concejo Municipal o Distrital.

Tramite procesal

Auto inadmisorio

22. Mediante Auto del 21 de octubre del 2021, se dispuso la inadmisión de la demanda por deficiencias formales y sustanciales, en tanto se encontró que los actores no acreditaron su condición de ciudadanos. Además, concluyó que los cuatro cargos propuestos incumplían con los requisitos establecidos por la jurisprudencia.

23. El primer cargo fue inadmitido en tanto se determinó que no se cumplían los requisitos de certeza, especificidad y claridad en su formulación. Así, en el auto inadmisorio se estimó que la demanda tuvo por objeto un contenido normativo que no se deduce de la disposición acusada, ya que para los accionantes la norma determina que el Concejo no puede deliberar y decidir sobre la división territorial de la ciudad y que los concejales deben votar favorable a la división de territorio propuesta en la discusión del POT. No se explicaron las razones por las cuales la disposición acusada desconoce el artículo 288 de la Constitución Política, y por qué el POT no se puede tramitar de manera conjunta con la división territorial. Por último, los argumentos expuestos no permitieron entender cómo la disposición acusada desconoció el principio de unidad de materia que la Constitución prevé en el artículo 158, o la distribución de competencias que la Constitución le confía a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

24. El segundo cargo fue inadmitido por el incumplimiento de los requisitos de certeza y especificidad. De la simple lectura de la disposición no cabía predicar la sustracción de las competencias constitucionales del Concejo Distrital. Además, este cargo fue inadmitido por carecer de especificidad, toda vez que los argumentos expuestos en la demanda no justificaron cómo fue que la introducción de requisitos técnicos específicos para que el Confis Distrital emitiera la aprobación previa de las vigencias futuras podía vulnerar la autonomía territorial del Distrito Capital. Adicionalmente, se puso de presente que la acusación en torno al presunto desconocimiento del artículo 313 superior tampoco satisfizo el requisito de pertinencia pues se cuestionó la aplicación de la Ley 1551 de 2012 y no el incumplimiento de la citada norma constitucional.

25. El tercer cargo fue inadmitido por cuanto no cumplía la carga argumentativa especial de especificidad que demanda un juicio por desconocimiento del artículo 13 de la Constitución Política. En particular, el Magistrado sustanciador indicó a los accionantes que, para estructurar un cargo por violación de la igualdad era necesario que indicaran a la Corte, como mínimo, cuáles son los grupos o situaciones comparables, en qué consiste el trato discriminatorio o igualitario que la disposición genera en relación con estos, y por qué el referido tratamiento vulnera la Constitución.

26. Por último, el cuarto cargo fue inadmitido porque incumplía los requisitos de certeza y especificidad.

b) Subsanación de la demanda

27. El 28 de octubre de 2021, los actores presentaron escrito con corrección de la demanda, con el cual ajustaron los argumentos propuestos en la demanda con el fin de cumplir con los requisitos de aptitud cuya ausencia fue advertida en el auto inadmisorio. Además, allegaron copia de sus respectivos documentos de identidad para subsanar la deficiencia formal advertida en el auto de inadmisión.

28. Para subsanar el primer cargo, los actores reiteraron que, según la norma demandada i) la delimitación de las localidades se debe hacer por medio del Plan de Ordenamiento Territorial; ii) la propuesta de modificar las localidades no nace de una iniciativa del Alcalde, sino de una imposición de la ley; iii) el Concejo tiene que aprobar la delimitación presentada en el Plan de Ordenamiento Territorial y no puede controvertirla, pues de hacerlo estaría desconociendo la ley; iv) la norma demandada impide que haya una reforma de la división territorial hasta el año 2028; y, v) la norma imposibilita que la delimitación “comience a regir según la capacidad que ostente la administración obligando a que sea a partir del 2028, ni antes ni después.”

29. Señalaron los demandantes que esto desconoce el artículo 322 de la Constitución, pues, a su modo de ver, dicha norma superior establece: i) que la delimitación de las localidades se puede hacer en cualquier momento por iniciativa del Alcalde; ii) que la iniciativa de modificar la distribución territorial debe responder a las características sociales y poblacionales, y no a un mandato legal; y, iii) que el Concejo es al que le corresponde aprobar la división territorial del Distrito Capital.

30. Agregaron que ordenar que la división territorial se discuta en el Plan de Ordenamiento Territorial vulnera principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, pues dicho mecanismo “trata de otros múltiples asuntos de planeación del desarrollo y de materia urbanística” mientras que la división territorial busca desconcentrar las autoridades por localidades para que haya una mejor administración local. Además, indicaron que la norma demandada modifica el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial, que desarrolla el artículo 322 de la Constitución, al introducir que la división territorial debe tramitarse simultáneamente con el POT y no de manera independiente.

31. En relación con el segundo cargo, los accionantes señalaron que, si bien el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 establece que la autorización para el compromiso de vigencias futuras deberá ser impartido por la Asamblea o Concejo respectivo, tal disposición no es aplicable al Distrito Capital, por cuanto la norma demandada es una norma especial y posterior, y establece un procedimiento especial para la autorización de vigencias futuras en el Distrito.

32. Reiteraron que el artículo 14 demandado no incluye unas restricciones adicionales que el Concejo tenía en cuenta en el estudio de la viabilidad de las vigencias futuras, como son la restricción: i) para aprobar vigencias futuras sobre proyectos que no estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo, a diferencia de la anterior normatividad; ii) para autorizar las vigencias futuras que excedan la capacidad de endeudamiento del Distrito, sumados los costos futuros de mantenimiento y/o administración; y, iii) para la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno, lo que crea un riesgo de corrupción.

33. Además indicaron que si bien es posible que se entienda que la norma no proscribe que el Concejo sea quien autorice las vigencias futuras, esta posición no “aborda de manera integral y completa las múltiples situaciones que se derivarían de aplicar concomitantemente

las dos normas, y así mismo, tampoco ha abordado la cuestión referente a que, el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, que adiciona un artículo al Decreto Ley 1421 de 1993, al ser una norma especial y posterior, debe aplicarse de manera preferente.”

34. Los demandantes insistieron en que el artículo 14 demandado vulnera la naturaleza participativa del ordenamiento, y por tanto desconoce los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución al eliminar la competencia del Concejo de Bogotá de “discutir, debatir y aprobar o negar la autorización de vigencias futuras en el Distrito Capital y entrega esta atribución a un organismo que no es democráticamente elegido, esto es, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal-CONFIS (...)”. Para los accionantes, la participación del Concejo Distrital en la aprobación de las vigencias futuras es esencial ya que: i) garantiza que la destinación de las vigencias futuras correspondan a programas consecuentes con los fines del estado, pertinentes para el territorio y que respondan a las necesidades de la ciudadanía; y, ii) constituye un límite para la arbitrariedad de los gobernantes de turno, y evita que el Alcalde pueda comprometer vigencias futuras en programas de su interés partidista o político. Adujeron que el legislador, al eliminar la autorización del Concejo para el compromiso de las vigencias futuras y entregar dicha facultad de manera exclusiva al Confis, desconoce que la participación representativa en la discusión y aprobación de temas presupuestales es un asunto que concierne a todos los ciudadanos representados democráticamente en el Concejo Distrital.

35. Para subsanar el tercer cargo, referente a la vulneración del principio de igualdad, los accionantes indicaron que la situación comparable se refiere a la facultad de los Concejos o Asambleas de impartir autorización para el compromiso de vigencias futuras, ya que esta es una atribución común que tienen todos los órganos representativos de nivel territorial, excepto el Concejo de Bogotá por cuenta de la norma demandada. Refieren que, si bien Bogotá no es igual a los demás entes territoriales al ser la capital de país, esta diferencia, por sí misma, no resulta suficiente para otorgarle un tratamiento diferencial en un aspecto tan importante como es la autorización del compromiso de vigencias futuras.

36. Para desarrollar el juicio de proporcionalidad, los accionantes detallaron que: i) el artículo 14 demandado no persigue un objetivo constitucionalmente válido, pues en la exposición de motivos de la ley no se aclara cual es la finalidad perseguida por la norma y, si aún en gracia de discusión se asumiera que el fin de la norma es que haya una decisión técnica y no política frente al compromiso de vigencias futuras, no se puede sacrificar el principio de participación política y democrática bajo el pretexto de la eficiencia administrativa, y, ii) el trato diferencial para el Concejo de Bogotá, en relación con los demás Concejos o Asambleas del país no es razonable, pues al ser Bogotá el Distrito Capital, maneja mayores recursos y, por tanto, exige tener mayores controles.

37. Para subsanar los errores advertidos en relación con el cuarto cargo, los accionantes reiteraron que al hacer una lectura deóntica de la norma es claro que el Concejo de Bogotá no está facultado para autorizar el compromiso de vigencias futuras, sino que ahora se trata de una competencia atribuida por la norma acusada al Confis Distrital. Aclararon que hay una vulneración a la autonomía territorial en relación con la asignación de competencias a las entidades territoriales según la cláusula general consagrada en el artículo 287 de la Constitución y las enumeraciones taxativas contenidas en los artículos 311, 313 y 315 Superior. Adujeron que el numeral 5, del artículo 313 le otorga a los Concejos Municipales la facultad de dictar normas orgánicas del presupuesto y de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. De manera que los Concejos son el órgano competente para deliberar la distribución, planeación, programación, organización y control de los recursos, ingresos, vigencias futuras, rentas y gastos públicos de la ciudad. Entonces, advirtieron que “en virtud de lo dispuesto en el artículo 313.5 Superior, es dicho órgano de elección popular el único competente para fijar las políticas que desarrollen el contenido programático que se desarrollan en las normas orgánicas de presupuesto a nivel local [sin desconocer – se insiste – el amplio margen de configuración legislativa y las normas orgánicas de presupuesto.”

38. Por último, recordaron que el artículo 345 de la Constitución establece que no “...podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a

objeto no previsto en el respectivo presupuesto.” Esto, en conjunto con la norma del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que establece que les corresponde a los Concejos y Asambleas dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, según los actores, es transgredido por las normas demandadas, pues al ser el Concejo el responsable de expedir el presupuesto y de decretar el gasto, es igualmente responsable de autorizar el compromiso de vigencias futuras.

c) Auto admisorio

39. Por Auto del 12 de noviembre de 2021, se admitió el cargo formulado contra el párrafo del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 (cargo primero); y los cargos segundo y cuarto formulados contra el artículo 14 de la misma ley, por la presunta vulneración del principio democrático previsto en los artículos 1, 2 y 3 constitucionales (cargo segundo), y el aparente desconocimiento de lo previsto en los artículos 287, 313 y 345 de la Constitución Política (cargo cuarto). En el mismo auto se rechazó el cargo formulado por la presunta violación del artículo 13 de la Constitución Política.

40. En dicho Auto se estimó que los argumentos propuestos para fundamentar el primer cargo formulado contra el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 por el desconocimiento del artículo 322 Superior suscitaban una duda de constitucionalidad suficiente, en particular, por los requisitos que la norma acusada impone, respecto de: i) el trámite de la división del territorio en conjunto con el Plan de Ordenamiento Territorial; ii) el origen de la iniciativa para modificar las localidades (por mandato de la ley y no por iniciativa del Alcalde); y, iii) la oportunidad para proponer la delimitación territorial antes o después de 2028, sí generan una duda constitucional que cumple con los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia. También se concluyó que el argumento referente a la vulneración de la unidad de materia cumplía con lo solicitado por la jurisprudencia constitucional, en tanto proponía una duda constitucional respecto de si había o no una vulneración a la unidad de materia al requerir que se discuta un tema de organización de las autoridades locales de manera concomitante con la discusión sobre temas de planeación en materia urbanística. No obstante, se estimó que el argumento según

el cual la norma demandada no permite que se surta una deliberación respecto del tema y obliga al Concejo a aprobar la delimitación presentada en el POT, carece de certeza pues se trata de una interpretación que no se deduce de la disposición. Por lo que se rechazó este último argumento.

41. Así mismo, se concluyó que los accionantes subsanaron de forma adecuada el segundo cargo formulado contra el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 la presunta violación de los artículos 1 y 2 de la Constitución Política. Concretamente, el Magistrado sustanciador advirtió que la lectura que plantearon los accionantes en la corrección no resulta descontextualizada de la norma, pues efectivamente indica que la decisión sobre la autorización de las vigencias futuras no corresponde al Concejo Distrital, cuando antes si lo era, lo que puede afectar el principio democrático. También estableció que la deficiencia advertida inicialmente por especificidad, fue superada, por cuanto en la corrección se puntualizó que la autorización del compromiso de las vigencias futuras por parte del Confis y no del Concejo de Bogotá trata de un tema presupuestal que afecta la vida económica de la población y que, a la luz de la Constitución, puede que requiera de una deliberación en el seno del Concejo. Lo anterior, a juicio del Magistrado sustanciador planteaba una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma que debía ser resuelta por la Sala Plena.

42. Para rechazar el tercer cargo, relativo a la presunta vulneración al derecho a la Igualdad por el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, el Auto señaló que, tal como lo indicaron los demandantes, el Distrito Capital no es equiparable a los demás entes territoriales, por cuanto está sujeto a un régimen político, fiscal y administrativo especial, por expresa disposición del artículo 322 de la Constitución. En esa medida, los demandantes no lograron generar una duda mínima para afirmar que el Distrito Capital debería recibir el mismo tratamiento en relación con el trámite de aprobación de vigencias futuras que las demás entidades territoriales, pese a que sus diferencias con estas son manifiestas.

43. Por último, se admitió el cuarto cargo formulado contra el artículo 14 de la Ley 2116 de

2021, por cuanto se estimó que las carencias advertidas en el auto inadmisorio respecto de este cargo habían sido satisfechas en la subsanación de la demanda. En particular, resaltó que los accionantes habían precisado que el artículo 14 demandado vulnera los artículos 287, 313 y 345 Superior porque estas normas establecen que le corresponde a los Concejos Municipales expedir el presupuesto de rentas y gastos y, comoquiera que las vigencias futuras son una operación fiscal que afecta el presupuesto de gastos, solo podrán comprometerse con autorización del Concejo de Bogotá, en ejercicio de su autonomía, y no solo por el Confis Distrital, que solo está autorizado para impartible aprobación de manera previa a su deliberación en el Concejo.

d) Pruebas recaudadas

44. En comunicación del 10 de diciembre de 2021, la Secretaría de Planeación del Distrito de Bogotá dio respuesta a la solicitud de pruebas del Auto del 12 de noviembre de 2021 y allegó copia de la Circular Confis 09 de 2008 y del Reglamento Interno del Confis Distrital para el periodo 2020-2023.

45. La Secretaría de Planeación del Distrito de Bogotá indicó que la Circular Confis 09 de 2008, emitida por la Secretaría Técnica del Confis, determina los requisitos mínimos que debe tener la solicitud de vigencias futuras. Aclaró que la Circular fue emitida en el marco de lo establecido por el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, y no incluye la aprobación del Concejo por lo que reglamentaba el procedimiento antes de ser presentada la solicitud ante el Concejo. Señaló que con la expedición de la Ley 2116 de 2021 el procedimiento termina con la aprobación del Confis Distrital. El resumen del procedimiento presentado por la Secretaría de Planeación se transcribe a continuación:

“1. Las entidades solicitantes, deben radicar ante la Secretaría Técnica del CONFIS Distrital – Secretaría Distrital de Planeación y ante la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda, los documentos y formatos solicitados en la Circular Confis 09 de 2008 y el Manual Operativo Presupuestal de la SDH, estos requisitos se establecieron de acuerdo con la definición de vigencia futuras y permiten evaluar cada una de las condiciones que define la norma según tipo de entidad y tipo de vigencia futura.

“2. Las Secretarías Distritales de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto y Planeación – Dirección de CONFIS, verifican el cumplimiento de requisitos y condiciones para elevar la solicitud ante el CONFIS Distrital, si es viable se procede a llevarlas en sesión correspondiente.

“3. El CONFIS Distrital sesiona y si después de la evaluación de la solicitud autoriza o aprueba las vigencias futuras, se procede a comunicar de esta decisión a la entidad solicitante, mediante oficio de la Secretaría Técnica del CONFIS, de acuerdo con lo definido en el reglamento CONFIS. De igual forma en el acta de la sesión de CONFIS Distrital respectiva, queda consignada la decisión.”

46. Adicionalmente, explicó que con fundamento en el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, el Confis Distrital autorizó el compromiso de las siguientes vigencias futuras:

ENTIDAD

TIPO DE GASTO

VIGENCIAS FUTURAS AUTORIZADAS

MONTO TOTAL AUTORIZADO DE VIGENCIAS FUTURAS pesos constantes

MONTO TOTAL AUTORIZADO DE VIGENCIAS FUTURAS pesos corrientes

SESIÓN CONFIS

OFICIO DE AUTORIZACIÓN

Radicado de salida

SDP

Sec Gobierno

Funciona-

miento

2022-2023

\$1.092.478.562

No 12 del 30 de septiembre de 2021

2-2021-83423

Sec. Planeación

Funciona-miento e inversión

2022

\$170.000.000

\$174.760.000

No 15 del 28 de octubre de 2021

2-2021-97280

Sec. Hacienda

Funcionamiento

2022

\$24.319.066.148

\$25.000.000.000

No 16 del 3 de noviembre de 2021

2-2021-98881

Intervenciones

47. Dentro del término de fijación en lista se recibieron 5 intervenciones. El ciudadano Gustavo Zafra Roldán aportó razones para concluir que las disposiciones acusadas son exequibles, y la Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Bogotá solicitó la declaratoria de exequibilidad. La Universidad Externado solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 y la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021. Por su parte, la Universidad Sergio Arboleda solicitó declarar la inexequibilidad o la exequibilidad condicionada del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021. Finalmente, el Instituto de Derecho Tributario solicitó declarar la inexequibilidad del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021.

48. A continuación, se presenta un cuadro con el resumen del sentido de las intervenciones y del concepto del Ministerio Público:

Interviniente

Solicitud

Secretaría Jurídica Distrital

Exequibilidad

Gustavo Zafra Roldan

Exequibilidad condicionada

Grupo CREAR- Universidad Sergio Arboleda

Inexequibilidad y, en subsidio, exequibilidad condicionada

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Inexequibilidad

Intervenciones con petición de exequibilidad

Gustavo Zafra Roldán

49. El ciudadano Gustavo Zafra Roldán sostuvo que el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 se ajusta a la Constitución. A su juicio la norma mantiene la potestad de modificar las localidades en los términos señalados en la Constitución. Sin embargo, sostuvo que la norma acusada sí tiene efectos electorales y señaló que, según el artículo 150, ordinal

4, de la Constitución, el Congreso es el competente para definir la división territorial. Concretamente indicó:

“4.2.9.3. En la preocupación que el Concejo Distrital pierde la competencia, es una de las interpretaciones posibles, pero definitivamente no es la única. Cualquier alcalde o alcaldesa tiene la iniciativa, esa sí otorgada en la Constitución y la Ley orgánica, en el momento que lo considere oportuno, iniciativas de modificaciones tanto en los temas presupuestales como en los temas de delimitación de localidades, como en el pasado los mismos alcaldes lo han hecho, en este último caso para ajustar límites de localidades por ejemplo.

“4.2.9.4. Observo, que si bien la Corte Constitucional no es la jurisdicción para pronunciarse sobre la validez de los actos administrativos, sean del Concejo Distrital o de la Alcaldía Distrital de Bogotá, es un hecho notorio que puede consultarse en las bases de datos y las páginas digitales de las entidades públicas, relacionadas con este tema, que los acuerdos del Concejo de Bogotá Distrito Capital números 2 y 6 de 1992, regularon estos tópicos de localidades.

“4.2.9.5. Lo que la Corte Constitucional sí puede revisar, como quiera que el Distrito Capital de Bogotá es la circunscripción territorial con representación electoral política en el Congreso (artículo 176 de la Constitución modificado por los actos legislativos 2 de 2005, acto legislativo 3 de 2005, acto legislativos 1 de 2013, acto legislativos 2 de 2015). Lo anterior por ser los temas electorales competencia exclusiva del órgano legislativo único, el Congreso en un estado unitario.

“4.2.9.6. El argumento anterior, también es aplicable en dimensión territorial menor, de las localidades, donde por ser divisiones del territorio, en este caso con efecto electoral, concurren claramente las competencias del Congreso, reforzada en este caso por el artículo 150 ordinal 4 de la Constitución que prescribe: ‘definir la división general del territorio con

arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias’ y que se debe armonizar con lo dispuesto en los artículos 323 y 324 del Régimen Especial Propio, orgánico del Distrito Capital como lo hace, en mi criterio la norma demandada.

“4.2.9.7. El haber diferido el efecto de la vigencia de la nueva delimitación de las localidades a 10 de Enero de 2028, práctica constitucional usada en muchas leyes, pudo tener en cuenta que hacer un ajuste territorial electoral e inmediato ad portas de tres procesos electorales en el año 2022, y más aún si el efecto político-jurídico inmediato es la representación de los actuales ediles, podría estarse afectando el núcleo duro del principio de la democracia representativa.

“4.2.9.8. Además el Concejo Distrital y el alcalde pueden ejercer sus competencias de iniciativa para los demás aspectos de las localidades y las juntas administradoras locales con el antecedente del propio pronunciamiento de esta Corte Constitucional sobre la ley 1 de 1992, hoy derogada pero sobre la cual se decidió su exequibilidad.

“La sentencia C-541 de 1993, contiene en su Ratio Decidendi, elementos muy interesantes de análisis, de los motivos por los cuales hay que relacionar el elemento Territorial (subrayo) de las localidades y Distrito Capital de Bogotá mismo, con el sistema electoral que definitivamente es regulado como competencia exclusiva del legislador del estado unitario. Hay además un argumento de carácter político filosófico de garantías derivadas de la Ley estatutaria que respeta los derechos de los partidos y movimientos de oposición para que no se les estén cambiando las reglas de competencia democrática arbitrariamente.

“4.2.9.9. Las Juntas Administradoras Locales y los alcaldes de las localidades no se afectan en el ejercicio de sus competencias actuales, como tampoco se afectan las competencias del Concejo Distrital y de la alcaldía.

“4.2.9.10. El párrafo transitorio difiere los efectos de las nuevas delimitaciones para que sean aplicables el 10 de Enero de 2028 que habrán sido elegidos los ediles como representantes de los ciudadanos de las nuevas circunscripciones locales que se deriven del ordenamiento territorial vigente en ese momento, lo que parece sano en procesos de participación democrática y desconcentración administrativa.

“4.2.9.11. Una primera conclusión sería que el Congreso está ejerciendo de modo razonable y proporcionado la competencia exclusiva electoral, que ni siquiera puede ejercer el Jefe de Estado. Por lo demás la norma estableció una transición razonable que permite a la ciudadanía ó sea al elector, conocer el nuevo ordenamiento territorial de localidades que el Congreso de Colombia en ejercicio de una competencia legítima, regula por primera vez, después de 30 años aplicando su potestad constitucional del artículo 150 ordinal 4.”

50. Respecto del artículo 14 demandado, el interviniente observó que éste no puede entenderse como inconstitucional por cuanto las facultades del Concejo Distrital para discutir, aprobar y vigilar el presupuesto del distrito no fueron modificadas. A su juicio, no se observa contradicción constitucional alguna en tanto el Concejo conserva la competencia para aprobar el Plan de Desarrollo, el marco fiscal de mediano plazo, el plan plurianual de inversiones y el presupuesto anual. Además, indicó, el Concejo mantiene la potestad de ejercer control político sobre el cumplimiento de planes y programas. Concretamente indicó que:

“Parece claro que el Distrito Capital de Bogotá puede armonizar estas competencias asignadas por su propia Ley Orgánica con las leyes orgánicas de Plan de Desarrollo y con las leyes orgánicas de presupuesto como lo ordena además el artículo 353 de la Constitución que prescribe la aplicación de estas normar orgánicas, en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales. Las vigencias futuras son materia comprendida en las distintas etapas

del proceso presupuestal y su ejecución. En distintas etapas de este proceso el Concejo Distrital tiene competencias definidas.

“4.2.9.2. Adicionalmente el Concejo Distrital, como lo pueden hacer también las Asambleas Departamentales por ordenanzas y los concejos de capitales y municipios, pueden concretar, a través sus propias normas, disposiciones administrativas para el cumplimiento de los planes y programas y de la adopción de los presupuestos (ver artículos 300 ordinales 3 y 5 y 313 ordinales 2 y 5 de la Constitución Política si puede aclarar la Corte Constitucional que para efectos de la aprobación de los planes de desarrollo y de los presupuestos, la reglamentaciones deben hacerse respetando los artículos constitucionales antes mencionados, y por ello la expresión Gobierno Distrital que se usa anti técnicamente no puede entenderse vaciando las competencias constitucionales del órgano colectivo de la democracia representativa. Pero es un tema de precisión lingüística.

“Si se deconstruye la norma del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, se observa que es casi una norma espejo de la establecida para el Estado Nacional para el CONFIS, donde en desarrollo de las leyes orgánicas de planeación, leyes orgánicas de presupuesto y adicionada con la llamada ley de la regla fiscal, apéndice de la llamada sostenibilidad, han empoderado al Ministerio de Hacienda y al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, con el propósito de evitar (qué paradoja) déficit fiscales, inmanejables, déficit en cuenta corriente y crecimientos graves del porcentaje de deuda pública externa e interna, que hoy exceden el 63% del PIB. En este escenario, los accionantes argumentan un vaciamiento de la competencia del Concejo Distrital que de acuerdo a la Ley 819 de 2003 sería el órgano competente para decidir sobre las vigencias futuras.

“4.2.9.13. Personalmente, he defendido públicamente que a nivel nacional prefiero un esquema como el planteado por la ley 1985 de 2019, que empodera los cuerpos asesores de

los organismos colegiados de representación como se hace en Estados Unidos de América para la discusión del presupuesto (aclaro: en USA no hay leyes orgánicas con el efecto jurídico que aquí le asignamos) .

“Pero esta referencia técnica personal no me permite afirmar que el artículo 14 de la ley 2116 de 2021 sea inconstitucional por las siguientes razones:

“1. El Concejo Distrital es el competente para aprobar el plan de desarrollo.

“2. El Concejo Distrital es el competente para aprobar el marco fiscal de mediano plazo que es la base fundamental del tema de planeación presupuestal y también el marco fiscal de gastos de mediano plazo.

“3. El Concejo Distrital es el competente para aprobar el plan plurianual de inversiones.

“4. El Concejo Distrital es el competente para aprobar el presupuesto anual, salvo que habiéndose presentado a tiempo por el Alcalde – Secretaria de Hacienda, no lo haya aprobado el Concejo dentro de los términos.

“5. La aprobación de vigencias futuras en un acto condición, pero en sí misma no es la ordenación del gasto, que solo se hace efectivo en el momento del pago del servicio o la obra, pero sí es un prerequisite, sobre todo en proyectos con cofinanciación del Estado Nacional y que pueden implicar a nivel nacional hasta la necesidad de certezas de vigencias futuras por 8 años.

“6. El Concejo Distrital tiene además el control político sobre el cumplimiento de los planes y programas, y puede hacer sistemas de evaluación del presupuesto de inversión y el gasto social, que es una de las atribuciones específicas del Concejo y de las localidades, a efectos de la gestión de sus intereses, para suplir sobre todo necesidades básicas insatisfechas en las localidades.

“7. El Concejo Distrital tiene competencias para armonizar con el plan de desarrollo y avanzar en los objetivos de desarrollo sostenible.

“8. Pero además la Corte Constitucional, dentro de sus competencias puede decidir interpretar, o aclarar con los principios de integración normativa, cómo armoniza el sistema de diferentes leyes orgánicas, estatutarias y de régimen propio.

“9. También puede la Corte Constitucional interpretar, o aclarar, con base en el principio de conexidad flexible, que ya ha aplicado para solucionar dudas sobre el respeto al principio de la unidad de materia de las leyes.

“10. En ese orden de ideas, una ley no tiene que repetir lo dispuesto en las demás leyes para que no se genere el equívoco que se está derogando o subrogando, normas de carácter orgánico del llamado bloque de constitucionalidad.

“11. Es importante, además, poner de presente que el caso sub-judice no es propiamente el primero que presenta, normas que establecen plazos para la aplicación efectiva de una norma.

“Esta técnica es común en la expedición de códigos por la complejidad de los temas, (sic) Es igual común, para evitar los problemas de la leyes en su vigencia en el tiempo, y el respeto a derechos adquiridos o expectativas legítimas.

“12. De este modo, las normas transitorias son de uso frecuente. Para un ejemplo basta traer la Constitución Política de Colombia que tuvo 67 normas transitorias. No estoy contabilizando las de la jurisdicción especial de paz.

Entre las transitorias de la Constitución de 1991 original, destaco el artículo 41 transitorio, por su pertinencia en el caso al que se me ha convocado.

“13. Artículo transitorio 41 Constitución política: “Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el gobierno por una sola vez expedirá las normas correspondientes (subrayas fuera de texto).

“Después el Congreso recuperaría la competencia (véase artículos 150 ordinal 4 y 322 y siguientes de la Constitución).

“Este procedimiento, fue el que dio origen normativo al Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital, Decreto 1421 de 1993, hoy reformado parcialmente por la ley 2116 de 2021, cuyo estudio nos convoca.

“14. Pero además, como se conoce, no es el único evento de esta especie de ‘caducidad competencial instantánea’: el artículo 348 de la Constitución prescribe: “si el Congreso no expidiere el presupuesto regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del

artículo precedente, si el prepuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos, y en consecuencia suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de renta del nuevo ejercicio’.

“El plazo otorgado al Congreso para estos efectos es tres meses de la legislatura (artículo 349 de la Constitución).

“Para estos efectos, es pertinente revisar la sentencia de esta Superioridad C-1645 de 2000, que declara inexecutable una oración del artículo 64 del Decreto 111 de 1996 que compiló, la ley 38 del 89, la Ley 199 de 1994 y la Ley 225 de 1.995, buen ejercicio de integración normativa del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que como se observa, como sistema comprende varias leyes.

“En esta sentencia C-1645 de 2000 la Corte Constitucional reivindica el derecho del Gobierno a expedir por Decreto su proyecto de presupuesto, cuando el Congreso no decidió sobre él, habiéndose presentado oportunamente.”

Secretaría Jurídica Distrital

51. La Secretaría Jurídica del Distrito Capital solicitó que se declare la exequibilidad del párrafo 6 de la Ley 2116 de 2021, que modificó el Decreto Ley 1421 de 1993 (Estatuto de Bogotá). Señaló que el proceso legislativo que culminó con esta norma se hizo con la observancia de la Constitución. Argumentó que la norma acusada cumple con los requisitos establecidos en la jurisprudencia respecto de la unidad de materia por cuanto: i) tiene una conexidad temática con el resto de la disposición puesto que modifica el Estatuto Orgánico de la ciudad con el fin de establecer un régimen especial en materia fiscal y administrativa en el Distrito de Bogotá; ii) hay una conexidad teleológica ya que el legislador reconoce la necesidad de permitir al Concejo Distrital, por iniciativa del Alcalde, que se hagan las

modificaciones a la delimitación territorial de las localidades que se requieren hace 28 años; y, iii) hay una conexidad sistemática en el entendido que el aparte acusado, al igual que los demás artículos de la Ley 2116 de 2021 modifican el Estatuto Orgánico de Bogotá, evidenciando una racionalidad interna de la Ley 2116 de 2021.

52. Frente a la alegada ausencia de relación del Plan de Ordenamiento Territorial con la delimitación de las localidades, la Secretaría Jurídica afirmó que no es cierto que se trate de temas disímiles que contraríen el principio de unidad de materia. Agregó que “la Constitución Política no determina la forma en la cual se adoptarán estas decisiones [respecto a la división territorial], pues reconoce que la definición de tales mecanismos es de competencia del Congreso y que, conforme con ello, el artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 señala, de manera transitoria, que le compete al Plan de Ordenamiento Territorial únicamente establecer los límites territoriales de las nuevas localidades. Pero, la misma disposición reconoce, como lo establece la Carta Magna que la creación y funcionamiento de las localidades, requiere que el Concejo reglamente aspectos político-administrativos.”

53. Es por esto, agregó la Secretaría, que el artículo 10 del Decreto Distrital 555 de 2021, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, sólo se refiere a la delimitación de las localidades. Al respecto el artículo 10 indica:

“Artículo 10. Delimitación de localidades. En aplicación del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, que modificó el artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993, los límites de las localidades corresponderán con los límites de las Unidades de Planeamiento Local que se identifican en el Mapa n.º CG-2.2 ‘Unidades de Planeamiento Local’.

“Párrafo. En el caso que se modifiquen los nombres de las localidades, las denominaciones de las UPL a las que se refiere el artículo ‘Elementos Locales del Modelo de Ocupación Territorial’ serán actualizadas mediante Decreto, para su debida articulación.”

54. Por lo tanto, las atribuciones administrativas y demás disposiciones que se requieran para la organización y funcionamiento de las localidades deberán ser reglamentadas por medio de un acuerdo distrital proferido por el Concejo Distrital. A juicio de la Secretaría Jurídica el hecho de que el párrafo transitorio demandado se refiera únicamente a la delimitación geográfica de las localidades y reserve al Concejo la determinación de su organización y funcionamiento, da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 322 de la Constitución Política.

55. Asimismo, agregó que el artículo 322 Superior no determina en qué instrumento debe realizarse la división territorial del Distrito Capital. Por lo tanto, el Congreso de la República, en el marco de su libertad de configuración legislativa, está facultado para definir el instrumento o mecanismo a través del cual se hace tal delimitación. La inclusión de la división territorial en el Plan de Ordenamiento Territorial obedece a la necesidad de unificar criterios respecto de las normas territoriales ante la complejidad del tema. Recalcó que la división del territorio en localidades es un asunto íntimamente ligado con la planificación geográfica, social y económica de Bogotá, tal como se indica en el artículo 5 de la Ley 2116 de 2021.

56. Agregó que el Alcalde tiene la competencia reservada para iniciar el trámite del Plan de Ordenamiento Territorial y la delimitación de localidades, en ambos casos el trámite y expedición normativa corresponden al Concejo Distrital. Con base en la sentencia C-051 de 2001 resaltó que la competencia subsidiaria reconocida al Alcalde para adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial por Decreto cuando el Concejo no decide oportunamente sobre su aprobación permite que estas decisiones sean adoptadas de manera célere y eficaz. Adujo que de la exequibilidad de esa facultad, se sigue la exequibilidad de la disposición acusada. Afirmó que el Legislador aprobó la disposición demandada con el objetivo de unificar criterios en las normas territoriales en razón a la íntima relación existente entre la organización de la ciudad en localidades y el Plan de Ordenamiento Territorial.

57. Por último, indicó que la fijación de un plazo para la entrada en vigencia de la delimitación geográfica de las localidades es una decisión legislativa sensata por cuanto concede un periodo de gobierno para ajustar la administración distrital a la nueva delimitación de las localidades.

58. Concluyó diciendo que:

“Sobre el particular es importante reiterar que el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, se limita a señalar que la delimitación físico o geográfica de las localidades del Distrito Capital deberá realizarse a través del acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad, bajo el entendido que la delimitación territorial de la mencionada subdivisión administrativa de la entidad territorial está íntimamente relacionada con la función pública de ordenación del suelo.

“En ese sentido, la norma impugnada no tiene otro propósito que establecer un parámetro para el ejercicio eficiente de la función administrativa asignada al Concejo Distrital, esto es, fijar la delimitación física de las localidades en el marco de los ‘(objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (...)’ que constituye el Plan de Ordenamiento Territorial.

“En consecuencia, la norma impugnada lejos de constituir una limitación injustificada de la función propia del concejo distrital de dividir el territorio distrital en localidades, fija un parámetro razonable para el ejercicio eficiente y eficaz de dicha función, en el marco de otra

función constitucional propia de dicha corporación administrativa que es la de regular el uso del suelo. El principio de eficacia en el ejercicio de la función administrativa goza igualmente de protección constitucional en el artículo 209 de la Carta Política, y en consecuencia el parámetro fijado por la norma impugnada responda al referido principio.”

59. Respecto del segundo cargo, adujo la entidad que el artículo 14 demandado pretende emular el procedimiento del trámite de vigencias futuras ordinarias de la Nación, con el fin de que las vigencias futuras dentro del periodo constitucional de gobierno puedan ser tramitadas de manera expedita y técnica, sin perjuicio de que las vigencias futuras extraordinarias que comprometan vigencias de futuros mandatos sean tramitadas ante el Concejo Distrital. Por lo que indicó la entidad que “el planteamiento de los accionantes parte de un supuesto fáctico equivocado, equiparar la aprobación de vigencias futuras ordinarias con la aprobación del presupuesto anual de ingresos y gastos. En efecto, en tanto el presupuesto es la estimación de los ingresos de un ente económico en un determinado periodo de tiempo y el límite máximo de gastos que puede efectuar dicho ente económico en ese mismo periodo de tiempo, las vigencias futuras constituyen un mecanismo o un instrumento para ejecutar el presupuesto dentro de los límites de gasto que este mismo contempla.”

60. En efecto, indicó que la misma norma acusada establece que las vigencias futuras ordinarias deben autorizarse teniendo como marco y límite el presupuesto anual de ingresos y gastos de la ciudad, el cual es discutido y aprobado por el Concejo Distrital por mandato constitucional. De manera que “no se configura una vulneración al principio de participación democrática porque es deber del Concejo discutir y aprobar anualmente el presupuesto de cada vigencia fiscal y es esta la oportunidad para hacer el control que la Corporación estime pertinente. Ahora bien, puesto que de acuerdo con la norma impugnada la autorización de vigencias futuras debe realizarse con estricto apego al presupuesto de las anualidades fiscales que se pretende afectar, presupuesto que es aprobado por el Concejo Distrital, en el caso concreto tampoco se configura una vulneración al artículo 245 de la Carta Política, en la medida en que las autorizaciones de vigencias futuras se efectúan de acuerdo con los gastos

ordenados por el Concejo Distrital en el presupuesto de la respectiva anualidad.”

61. Frente al cuarto cargo, agregó la entidad que las vigencias futuras ordinarias no están regladas por las normas invocadas, por lo cual los cargos no están llamados a prosperar. Además “no se advierte que la norma demandada vulnere el principio de autonomía de las entidades territoriales, consagrado en los artículos 287, 311 y 315 de la Constitución, pues (...) la norma impugnada no restringe las competencias del Concejo ni de las autoridades territoriales en materia de autorregulación y disposición de recursos propios. En efecto, toda vez que de acuerdo con la norma impugnada la autorización de vigencias futuras ordinarias debe realizarse con estricto apego al presupuesto de las anualidades fiscales que se pretende afectar, presupuesto que es aprobado por el Concejo Distrital, es la autoridad competente de la entidad territorial quien dispone de los recursos que le corresponden para el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, contrario a lo manifestado por los accionantes, la norma acusada es una manifestación clara y precisa del ejercicio efectivo de la facultad constitucional asignada a las entidades territoriales en el artículo 287 superior que les permite administrar los recursos que les pertenecen.”

f) Intervención con petición de exequibilidad condicionada

Universidad Externado de Colombia

62. La ciudadana Olga Lucía González, actuando en calidad de directora del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, solicitó que se declare la exequibilidad condicionada del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021. Afirmó que la disposición demandada no vulnera los artículos 158 y 322 de la Constitución Política. Esto, ya que “el POT surge a iniciativa del alcalde y se debe someter a consideración del concejo, lo cual se encuentra en línea con lo establecido en el artículo 322 de la Constitución.” Sin embargo, cuando el POT es expedido por decreto, sí se configura un

desconocimiento de la Constitución, pues el artículo 322 es claro en establecer que en Bogotá le corresponde al Concejo Distrital aprobar la división del territorio distrital en las localidades. Por lo anterior solicitó “adoptar una exequibilidad condicionada del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2126 de 2021, en el entendido de que cuando el POT sea adoptado mediante decreto por disposición del alcalde, la división de localidades no podrá estar contenido en dicha norma so pena de violación al artículo 322 de la Constitución.”

63. Agregó que no comparte el argumento de los accionantes respecto de la inexecutable de la limitación temporal que impone la norma para la realizar la delimitación de las localidades, pues a su entender es posible realizar una revisión del POT, y una revisión de la delimitación de las localidades, antes de 2028. Adicionó que el legislador se encuentra facultado para establecer en qué momento entran a regir las normas, por lo que no puede tenerse como inconstitucional la determinación de que la delimitación entre a regir antes de 2028. Finalmente, el cargo del demandante referente a la vulneración de unidad de materia, a su saber no está llamado a prosperar, ya que existe una clara conexidad en los aspectos que se desarrollan entre el Plan de Ordenamiento Territorial y la división territorial de las localidades del Distrito Capital.

64. Sobre los cargos segundo y cuarto, referentes a la aprobación de las vigencias futuras, el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia solicitó que se declare la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021. Indicó que los cargos son similares en cuanto se reclama una deliberación amplia por parte del Concejo para la autorización de las vigencias futuras para evitar un abuso del poder por parte de la administración de turno. Al respecto aclaró que la norma cuestionada se refiere a las vigencias futuras ordinarias, mientras las vigencias futuras extraordinarias deben ser tramitadas por el Concejo. Por lo anterior, “no se evidencia ni se ha declarado actualmente una inconstitucionalidad sobre la forma de cómo se aprueban las vigencias futuras, y bajo nuestro estudio, no se vislumbra una violación a la autonomía territorial o al principio de deliberación democrática, pues no hay una usurpación de materias de parte de algún órgano de la Nación o diferente a los órganos de las entidades territoriales, lo que existe es una

modificación de competencias legales en materia presupuestal entre el Concejo Distrital y el Gobierno Distrital.”

g) Intervención con petición de inexequibilidad y en subsidio exequibilidad condicionada

Grupo CREAM- Universidad Sergio Arboleda

65. El Grupo Crear de la Universidad Sergio Arboleda indicó que el artículo 322 de la Constitución es claro en establecer que la división del territorio en localidades es una tarea que radica exclusivamente en cabeza del Concejo Distrital. Tal posición fue reiterada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-098 de 2019. En su opinión, el mandato constitucional se desconoce cuándo el Plan de Ordenamiento Territorial es adoptado por el Alcalde a través de un decreto distrital de Bogotá. Los intervinientes indicaron que “La ley orgánica no parece apropiada para establecer tal modificación de la competencia del Consejo (sic) pues se trata de una competencia constitucional por lo que solamente se podría hacer un cambio, aún si se trata de algo transitorio, por medio de una reforma del artículo 322 mediante los mecanismos de reforma de la Constitución.”

66. Por lo anterior, solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada, o en su defecto se declare la exequibilidad condicionada en el entendido que la modificación de las localidades solo se podrá hacer en la medida que el Plan de Ordenamiento Territorial que cambie las localidades sea aprobado por el Concejo Distrital.

h) Intervención con petición de inexequibilidad

67. En su intervención el Instituto Colombiano de Derecho Tributario solicitó la declaratoria de inexequibilidad del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021.

68. Respecto del segundo cargo, el Instituto afirmó que la jurisprudencia constitucional ha establecido que “la democracia participativa no solo implica que el pueblo elija a sus representantes, sino que además supone la posibilidad de intervenir directamente en la gestión pública y en la toma de decisiones que impacten a la comunidad.” Agregó que el artículo 40 de la Constitución “prescribe que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público por medio de alguno de los mecanismos dispuestos por el constituyente en la norma citada.” Explicó que el ordenamiento nacional contempla que, por medio de la elección popular de representantes ante los órganos de elección popular como el Concejo, los ciudadanos ejercen sus derechos. En este ejercicio los representantes elegidos están facultados para intervenir en la gestión pública y participar en la toma de decisiones que son de mayor importancia para la comunidad. Concretamente señaló que, en el caso de Bogotá, el Concejo municipal está facultado para administrar sus recursos y gestionar su presupuesto, decidir sobre los gastos territoriales y limitar la libertad contractual del alcalde.

69. A partir de lo anterior, afirmó que la aprobación de las vigencias futuras por el Concejo, tal como se establece en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, es respetuosa de los principios constitucionales de participación democrática, de los derechos políticos de los ciudadanos y, además, limita las arbitrariedades o decisiones unilaterales del gobernante de turno.

70. La eliminación de la facultad del Concejo de deliberar, decidir y autorizar las vigencias futuras ordinarias, contempladas en el artículo 14 demandado, limita el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan el presupuesto distrital y los gastos de

la ciudad. A juicio de este interviniente, las vigencias futuras son una figura establecida para mejorar el control político sobre las decisiones fiscales de los diferentes entes territoriales del país, asegurar una política fiscal más responsable y evitar el déficit fiscal o los gastos ineficientes. Por lo anterior, concluyó que “se puede colegir que las vigencias futuras son un mecanismo creado por el legislador para facilitar la financiación de importantes proyectos futuros, comprometiendo partidas presupuestales de la nación o de los entes territoriales, sin comprometer la sostenibilidad fiscal de los mismos, la capacidad de futuros gobernantes en la ejecución de sus planes de desarrollo y sobre todo evita que los procesos de contratación y ejecución del gasto público sean susceptibles de arbitrariedades, partidistas o gubernamentales, que afecten el desarrollo económico y la estabilidad macroeconómica de la nación. Así las cosas, el ICDT coincide con los alegatos de la parte demandante, al señalar que el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 vulnera el principio de participación democrática consagrado en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución, sin embargo, esta institución recalca que la vulneración de la norma acusada es violatoria también de los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Constitución.”

71. El Instituto agregó que, dada la configuración y funciones del Confis Distrital, este no puede ser entendido como un órgano de deliberación con facultades de gobierno y administración. Por lo que la norma acusada coarta la posibilidad de la ciudadanía para tomar decisiones sobre asuntos de gestión pública como la decisión del gasto público en vigencias fiscales posteriores. Además, advirtió que la norma acusada eliminó los requisitos establecidos anteriormente en el artículo 23 del Decreto Ley 111 de 1996. Concluyó que la norma debe ser declarada inexecutable, pues a todas luces desconoce el principio de participación democrática.

72. En relación con el cuarto cargo, la entidad citó los artículos del 311 a 322 de la Constitución, y afirmó que esta otorga al Distrito Capital de Bogotá, y en particular a su Concejo, la autonomía para dictar las normas orgánicas del presupuesto, votar los gastos locales y facultar al alcalde para celebrar contratos. Concluyó diciendo que “Como se observa, son múltiples las disposiciones de rango constitucional que facultan a los concejos municipales, y por ende al Concejo de Bogotá, para que decida y autorice el presupuesto municipal o distrital y en consecuencia faculte a los alcaldes para celebrar contratos y

comprometer vigencias futuras con cargo al presupuesto. De tal suerte que, al transferir el legislador la función de autorizar las vigencias futuras ordinarias al CONFIS Distrital, las cuales son propias del Concejo Distrital, por mandato constitucional, se está transgrediendo todo el régimen municipal y especial del Distrito Capital, consagrado en la constitución.”

Finalmente, agregó que la norma acusada asimila el Confis Distrital al Confis Nacional, pese a que se trata de entidades diferentes que no pueden ser equiparadas al tener objetivos y alcances disímiles. Por lo anterior, solicitó que se declare la inexequibilidad del artículo 14 acusado por vulnerar la autonomía presupuestal del distrito y menguar la capacidad que tienen los Concejos para decidir sobre este.

Concepto del Ministerio Público

73. La señora Procuradora General de la Nación, en concepto número 7043 del 28 de febrero de 2022, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del párrafo transitorio del artículo 6 y del artículo 14 de la ley 2116 de 2021.

74. Para sustentar la solicitud de exequibilidad del párrafo transitorio del artículo 6 de la ley 2116 de 2021, el Ministerio Público estableció que el artículo 322 faculta al legislador para regular el procedimiento para constituir la división territorial de Bogotá en localidades. Esto siempre y cuando se respeten las siguientes 3 condiciones: i) que sea adoptado por el Concejo Distrital; ii) que sea iniciativa del Alcalde Mayor; y, iii) que se realice en función de las características sociales de sus habitantes.

75. A partir de esto, concluyó que el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 se ajusta a la Constitución. Primero, indicó que insertar la discusión referente a la

delimitación territorial en el POT no contraría la Constitución pues se trata de temáticas conexas que se enmarcan de manera conjunta en el ejercicio de la libertad de configuración del legislador que le reconoce el artículo 322 Superior. Segundo, afirmó que, si bien es cierto según la Constitución el POT debería ser adoptado por los concejos municipales, la Corte en Sentencia C-051 de 2001 declaró que la expedición subsidiaria por decreto del alcalde del POT es una eventualidad conforme a la Constitución. Esta posición fue reiterada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Por lo anterior concluyó que “la Procuraduría advierte que la norma acusada no cercena el margen de decisión otorgado por la Constitución al Concejo Distrital sobre la distribución del territorio de la ciudad en localidades, puesto que el proyecto de POT, incluyendo las disposiciones referentes a la división política de la ciudad, son objeto de estudio y deliberación por dicha corporación, la cual, según el derecho positivo, puede optar por no aprobarlas y, en consecuencia, archivar el proyecto e impedir que el Alcalde Mayor pueda expedirlo por decreto.”

76. Por otra parte, en concepto de la señora Procuradora General de la Nación, el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 debe declararse exequible. La representante del Ministerio Público manifestó que la norma acusada “no desconoce las competencias que el Constituyente le asignó al Concejo Distrital en los artículos 287, 313 (numerales 3, 4, y 5), 345 y 352 de la Carta Política. Ello, porque en los mismos no se contempla expresamente la intervención de dichas corporaciones en la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras ordinarias, con lo cual se trata de una materia que puede ser regulada con cierta libertad por el legislador.”

77. Por lo demás, señaló que, aunque la norma acusada modifica los espacios de participación que tenía el Concejo Distrital en materias contractuales y presupuestales, no vulnera los artículos 1, 2, 3, 40, 103, 123 y 260 de la Constitución. Lo anterior, debido a que el Concejo todavía goza de espacios en los que puede intervenir y ejercer control sobre la administración al: i) dictar las normas orgánicas del presupuesto distrital; ii) vigilar y controlar la gestión de las autoridades distritales; iii) adoptar el Plan General de Desarrollo y de Obras Públicas que incluye el plan de inversiones; iv) expedir el presupuesto de rentas y

gastos; y, v) formular los sistemas de evaluación del presupuesto de inversión y gasto social.

78. La señora Procuradora agregó que la norma acusada se refiere a las vigencias futuras ordinarias, de manera que solo afecta los gastos de inversión que deben ser realizados dentro del periodo de gobierno del alcalde en turno. Así, cualquier gasto de inversión que supere ese periodo, o una vigencia futura extraordinaria, deberá ser aprobada por el Concejo Distrital.

79. Asimismo, destacó que la norma acusada replica una norma de carácter Nacional. A su saber “[e]sta similitud en las fórmulas normativas tiene respaldo constitucional, en tanto el artículo 353 superior establece que las normas relacionadas con la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto del orden nacional se podrán replicar, en lo que fuere pertinente, para las entidades territoriales.”

II. CONSIDERACIONES

Competencia

80. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la expresión acusada hace parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 2116 de 2021.

81. Al estudiar los cargos admitidos contra el párrafo del artículo 6 y el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 la Corte: (i) analizará la aptitud sustantiva de cada cargo; (ii) el problema

jurídico y la ruta de decisión; y, (iii) finalmente, resolverá el problema jurídico formulado, según la estructura anunciada en cada caso.

Cargo primero formulado contra el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021.

Cuestión previa. Aptitud sustantiva del cargo.

82. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia, y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República. El ejercicio de esta acción, sin embargo, no está desprovisto de exigencias orientadas a garantizar (i) la presunción de corrección de las leyes, con miras a proteger la participación democrática en cabeza del Congreso de la República y la estabilidad del ordenamiento jurídico; y, (ii) el ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

83. En razón del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, el actor debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. Además, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (artículos 241 de la Constitución y 2 del Decreto 2067 de 1991).

84. Respecto de las razones o motivos por los cuáles la norma viola la Constitución, la acusación presentada debe sustentarse en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

85. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, puede la Corte adelantar el proceso judicial y establecer si los preceptos acusados se ajustan o no al ordenamiento legal. En caso contrario, si estos requisitos no se cumplen, no le es posible al juez constitucional “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución”. En ese escenario, el proceso culminará con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión dado que es en la Sala Plena de la Corte, integrada por todos sus magistrados, en quien recae la competencia de proferir un fallo.

86. En la Sentencia C-623 de 2008, la Corte Constitucional consideró que, aunque la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda es el auto admisorio, la Sala Plena al momento de fallar puede hacer un examen más profundo y, en aplicación del principio *pro actione*, verificar el cumplimiento de los requisitos para proceder al estudio de fondo, a pesar de no encontrarse obligada a ejercer dicha potestad en la referida etapa del proceso.

87. En el asunto sub judice, encuentra la Corte que la procedencia del cargo formulado contra el artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 por la vulneración del artículo 158 de la Constitución exige una revisión más profunda del cumplimiento de los requisitos para emprender un estudio de fondo.

88. La Sala Plena estima que la acusación por la presunta vulneración del principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 constitucional, no cumple con los requisitos mínimos para suscitar un pronunciamiento de fondo. Los actores alegan que, en virtud del parágrafo del artículo 6 acusado se discutirán los límites de las localidades en el mismo acto que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial, asuntos que, en su opinión, no guardan relación alguna. El reproche carece de pertinencia, pues no propone un problema de orden constitucional, sino legal.

89. El artículo 158 de la Constitución Política prevé que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. A su turno, el artículo 169 de la Constitución, prescribe que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. Estos contenidos normativos integran el principio de unidad de materia, que ha sido descrito por la jurisprudencia constitucional como un instrumento de transparencia y racionalidad del proceso legislativo, que permite hacer efectivo el principio de seguridad jurídica y el principio democrático. La finalidad del principio de unidad de materia es exigir del proceso legislativo un mínimo de coherencia y congruencia, en cuya virtud los enunciados contenidos en un proyecto de ley, introducidos al inicio del trámite legislativo o en el transcurso de aquél, tengan conexión con la materia principal del proyecto. Así, las disposiciones extrañas e inconexas deben ser declaradas inexequibles por configurar un auténtico vicio material.

91. En consecuencia, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre la presunta vulneración del

artículo 158 constitucional por el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 y estudiará el reproche formulado exclusivamente por la presunta violación de lo previsto en el artículo 322 de la Constitución Política.

92. Por último, la Corte estima que, aunque la disposición acusada es un párrafo transitorio cuyo objeto podía ser cumplido una sola vez, como en efecto lo fue, la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial y el uso de la facultad prevista en el párrafo acusado no implica la pérdida de competencia para adelantar el control de constitucionalidad. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, dado que una eventual declaratoria de inexecutable tiene por efecto sustraer la disposición demandada del ordenamiento jurídico, el ejercicio del control de constitucionalidad supone que las normas sujetas a su conocimiento estén vigentes o que aún produzcan efectos. Así, la verificación de la vigencia y efectos de la disposición demandada constituye una etapa previa e ineludible del control de constitucionalidad en los eventos en que existe una duda razonable al respecto, y ya sea que la ley esté derogada, que haya sido declarada inexecutable por la Corte, que se haya cumplido su plazo o condición o agotado su contenido normativo, por regla general, no tiene sentido efectuar un pronunciamiento de fondo respecto de una norma que ha desaparecido del ordenamiento y que, además, no produce efectos jurídicos, casos en los cuales lo procedente sería una decisión inhibitoria, en tanto no resulta lógico retirar del ordenamiento jurídico lo que no existe.

93. Empero, la Corte ha reiterado que esta regla no tiene carácter absoluto y ha señalado tres situaciones específicas en las cuales procedería un pronunciamiento de fondo: i) cuando las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda, y dejaron de regir en el curso del juicio de constitucionalidad. Se trata del principio de la perpetuatio jurisdictionis, conforme al cual, la pérdida de vigencia de la norma acusada no priva necesariamente al juez constitucional de la posibilidad de emitir un fallo de fondo; ii) en aquellos eventos excepcionales en los que una ley derogada sigue produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento; y, iii) cuando se constata que la norma puede producir efectos en un futuro. En estos casos, la Corte ha admitido la posibilidad de pronunciarse sobre tales

disposiciones derogadas que siguen produciendo efectos o que pueden llegar a producirlos en un futuro.

94. En este caso, la Sala observa que, a pesar de que la facultad prevista en la disposición acusada fue ejercida mediante la expedición del artículo 10 del Decreto Distrital 555 de 2021, tiene la virtud de seguir produciendo efectos en el futuro. Precisamente el párrafo transitorio sub judice prevé que la nueva delimitación de las localidades comenzará a regir en el año 2028. De manera que una eventual declaratoria de inexequibilidad podría en efecto sustraer del ordenamiento la disposición acusada y precaver que produzca efectos en el futuro. Por lo tanto, la Corte considera que es procedente emitir un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021.

j) Presentación del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

95. Los accionantes acusan al párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 de violar el artículo 322 de la Constitución Política. A su juicio: i) la disposición acusada obliga al Concejo Distrital y al Alcalde a delimitar las localidades en el mismo debate y en el mismo acto que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial POT, lo cual limita la iniciativa que la Constitución reconoce al Alcalde y la libertad que otorga al Concejo para ese efecto; ii) el mandato legal acusado impide proponer la delimitación territorial antes o después de 2028, de manera que la delimitación y sus efectos no serán el resultado del debate libre del Concejo de la propuesta del Alcalde, sino el resultado de una imposición legal; y, iii) la aprobación de la división territorial de las localidades en el mismo acto que aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial, cuando éste es expedido por Decreto expedido por el Alcalde desconoce la competencia que el artículo 322 le atribuye al Concejo Distrital para ese efecto.

96. Por su parte algunos intervinientes señalan que la orden contenida en la disposición acusada no excede los límites de la libertad de configuración legislativa. Por el contrario, da

cumplimiento al inciso tercero del artículo 322 de la Constitución en cuanto señala que corresponde a la ley el establecimiento de las condiciones generales para que el Concejo, a iniciativa del Alcalde, divida el territorio distrital en localidades. En particular, el Ministerio Público resaltó que la disposición acusada no mina la competencia del Concejo pues, en todo caso, éste puede rechazar la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial que le presente el Alcalde, así como la de delimitación de las localidades. Por su parte, la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá señaló que el Plan de Ordenamiento Territorial y la delimitación territorial de las localidades están íntimamente relacionadas de forma que su adopción en el mismo instrumento no contraría la Constitución sino que, por el contrario, dota de coherencia el proceso de ordenamiento territorial.

97. Otros intervinientes afirman que la norma acusada es exequible solo si se entiende que el acto que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial corresponda a un Acuerdo del Concejo y no a un Decreto del Alcalde Distrital.

98. Así las cosas, en primer lugar, la Corte deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿El párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 desconoce el artículo 322 de la Constitución al: i) prever que la delimitación de las localidades se podrá decidir en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin distinguir si este se adopta mediante un Acuerdo del Concejo o un Decreto del Alcalde; ii) determinar las condiciones temporales para adoptar la nueva división territorial; y, (iii) ordenar la delimitación de las localidades por autoridad de la ley y no por iniciativa del Alcalde?

99. Para resolver lo anterior, la Sala Plena analizará: (i) el alcance del mandato constitucional de adoptar un régimen especial para Bogotá previsto en el artículo 322 de la Constitución Política; (ii) la división del territorio distrital en localidades por parte del Concejo a iniciativa del Alcalde, con sujeción a las normas generales que establezca la ley; (iii) la diferencia entre la organización territorial y la ordenación espacial del territorio; y, (iv) los antecedentes legislativos, el objetivo y alcance de las disposiciones sub judice. Con base en estas

consideraciones, (v) procederá a resolver el caso concreto.

El alcance del mandato constitucional de adoptar un régimen especial para Bogotá previsto en el artículo 322 de la Constitución Política

100. El artículo 1 de la Constitución Política prevé que el Estado colombiano está organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

101. Según el artículo 286 de la Constitución, son entidades territoriales, entre otras, los distritos, los cuales a su vez, son de tres clases: El Distrito Capital, previsto en el artículo 322; los Distritos Especiales, previstos principalmente en el artículo 328, más lo que se creen bien por acto legislativo o por normas legales con sujeción a las reglas previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; y, los Distritos Metropolitanos que resultan de la conversión de las áreas metropolitanas, según lo previsto en el inciso final del artículo 319 de la Constitución y con sujeción a las reglas previstas en la Ley Orgánica de áreas metropolitanas. Así, Bogotá es una entidad territorial y, por lo tanto, una persona jurídica descentralizada territorialmente, sin perjuicio de la existencia de otras entidades descentralizadas del orden distrital.

102. La organización territorial está prevista esencialmente en la Constitución a partir del artículo 285 y no se agota en ella sino que requiere de una ley orgánica cuyo contenido está prefigurado en los artículos 151 y 288 de la misma Carta, sin perjuicio de los demás desarrollos contenidos en leyes ordinarias. Empero, la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no está contenida en un solo instrumento normativo, sino que ha venido expidiéndose en varias leyes, tales como la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994 reemplazada por la Ley 1625 de 2013), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y la Ley Orgánica que contempla el Régimen para los Distritos Especiales

(Ley 768 de 2002 y Ley 1617 de 2013, modificada por la Ley 1955 de 2019).

103. El artículo 322 de la Constitución Política determina que Bogotá se organiza como Distrito Capital y su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

105. Así mismo, en lo que no contravenga lo previsto en las disposiciones constitucionales especiales para el Distrito Capital de Bogotá, éste se rige por lo establecido en los artículos 311 a 317 Constitucionales, referentes a la organización político administrativa de los municipios; y, los artículos 356 y 357 que indican que los distritos hacen parte del sistema general de participaciones para la financiación de los servicios a su cargo.

106. Según lo previsto en los artículos 322 a 324 de la Constitución, el Estatuto Especial de Bogotá debe estar contenido en la ley especial, que por tratarse de una ley sobre la organización del Distrito Capital, será entonces una ley orgánica. El artículo transitorio 41 de la Constitución señaló que si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de la Constitución no se dictaba la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expediría las normas correspondientes.

107. Antes del 7 de julio de 1993, el Congreso ha debido expedir el Estatuto Especial para Bogotá, pero como finalmente no lo hizo, entonces, en ejercicio de las facultades especiales previstas en el citado artículo transitorio 41, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1421 de 1993 que contiene el Estatuto Orgánico de Bogotá y en él: i) reglamenta la organización, funcionamiento, actuaciones, y elección de los miembros del Concejo; ii)

determina el funcionamiento, organización gubernamental y administrativa de la Alcaldía Mayor; iii) establece los parámetros de la descentralización territorial de la ciudad respecto de las localidades, juntas administradoras locales, alcaldes locales, y órganos de control; y, iv) orienta el régimen presupuestal y de contratación; entre otros. Dicho Estatuto solo puede ser modificado o sustituido por leyes de carácter orgánico.

La división del territorio distrital en localidades por parte del Concejo a iniciativa del Alcalde, con sujeción a las normas generales que establezca la ley

Antecedentes

108. A Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1991, se presentaron varias propuestas de organización administrativa para Bogotá con el propósito de facilitar la participación ciudadana, garantizar el respeto de la identidad comunitaria, y resolver las complejas demandas sociales de la multiplicidad de comunidades que conviven al interior de la ciudad. Así, entonces, el modelo de ciudad que se debería adoptar para la capital del país fue un tema ampliamente debatido por dicha Asamblea.

109. Dentro de las propuestas presentadas se resalta la del constituyente Guillermo Plazas Alcid el cual señaló la importancia de que la capital del país tuviera un régimen jurídico especial, acorde con su propia importancia y su aspecto geofísico. A partir de lo anterior en su proyecto propuso que la “ciudad se dividirá en ‘ciudades dentro de la ciudad’, y a la cabeza de ese conjunto se hallarán: un Alcalde Mayor y un Concejo Mayor; un Procurador y un Contralor de Distrito Capital; unos alcaldes de ciudad dentro de la ciudad y sus respectivos concejos, y simultáneamente, la representación del ministerio Público y de la Contraloría. Y tanto la Alcaldía Mayor como las de ciudad, gozarán de su propio presupuesto; vale decir, tendrán verdaderas competencias y jurisdicciones eficaces.”

110. Después de estudiar las problemáticas, proyectos y propuestas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente, recoger las conclusiones de las Mesas de Trabajo y las comisiones Preparatorias de la Asamblea, y recopilar las entrevistas realizadas a diferentes miembros del gobierno distrital del momento, el 3 de abril de 1991, el delegatario Jaime Castro Castro presentó un documento en el cual se refirió al contexto histórico, al régimen entonces vigente y a los problemas institucionales y jurídicos de Bogotá, hizo un recuento de las propuestas presentadas y explicó, en el aparte de su informe titulado “Bogotá, Distrito Capital”, el articulado propuesto. En este afirmó que Bogotá requería un estatus diferente al que se le otorgó antes de la Constituyente como Distrito Especial, figura que se agotó, pues la ciudad demandaba un cambio que le permitiera atender sus problemáticas específicas. Respecto de la estructura propuesta para la ciudad afirmó:

“Democracia local y descentralización al interior de la ciudad

“Las fórmulas que se acojan para el gobierno y la administración de la ciudad deben asegurar la vigencia plena de fundamentales postulados democráticos y garantizar la prestación de los servicios públicos que demanda la comunidad. A través de ellas deben expresarse también las populosas realidades que con gran identidad políticas, social y económica y cultural conviven al interior del Distrito.

“Para el logro de tan loables propósitos es necesario crear, en primer lugar, los canales e instrumentos que le permitan a la ciudadanía, en unos casos, a la comunidad, en otros, participar en el manejo de los asuntos públicos que directamente les concierne, elegir sus autoridades más cercanas y controlar eficazmente la gestión que otros hacen de sus intereses.

“También es necesario descentralizar, al interior de la ciudad, en las áreas o zonas geográficas que con tal fin se delimiten, el ejercicio de algunas de las funciones relacionadas con la prestación de los servicios que tengan carácter distrital y la prestación de aquellos que se decida deben atenderse dentro de un marco territorial más reducido, es decir, sub-distrital. Así lo exige la oportuna y eficiente prestación de dichos servicios. Y así se facilita la intervención de la comunidad organizada y de los usuarios en la administración de esos mismos servicios y en el severo control a que debe estar sometida su prestación.

“Desde el punto de vista político y social, es oportuno, igualmente conferirle expresión institucional a las diversas y dispersas comunidades que conviven en el seno de la Gran Ciudad. Como ellas tienen su propia identidad humana, económica y cultural, y se hallan localizadas en áreas o zonas ya definidas o fáciles de delimitar, conviene darle a cada una la oportunidad de contribuir con su propio esfuerzo al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, a la construcción de su propio destino. De esta manera se canalizan fuerzas y energías sociales, se reducen los costos de las obras y los servicios, se garantiza la efectiva participación ciudadana y comunitaria y en el ejercicio de funciones públicas.

“Ciudades o municipios interiores

“Todo lo anterior exige varias cosas: que el área de jurisdicción territorial del Distrito se divida en ‘ciudades’, ‘municipios especiales’, ‘municipios interiores’, ‘localidades’, ‘comunas’ o ‘zonas’ que alberguen agrupaciones con algún grado de homogeneidad, fácilmente identificables por sus características socio-económicas y su propósito de construir un futuro común. Que esa división en ‘ciudades’, ‘localidades’, ‘municipios’ o ‘zonas’ (Kennedy, Fontibón, Usme, Bosa, Centro Histórico, etc.) se haga por ley. Y que esa misma ley distribuya territorialmente las funciones o atribuciones del Distrito Capital, entre las que deben atender sus autoridades mayores (planeación y programación del desarrollo, plan vial, uso de los suelos, poder de policía, transporte, prestación de algunos servicios domiciliarios y sociales, etc.) y las que correspondan a cada uno de las ‘localidades’ o ‘municipios’.

“En razón de lo dicho, existirían dos planos o niveles de administración: uno superior de índole distrital, con autoridad sobre todo el territorio que conforma la Gran Ciudad, y otro inferior, de carácter puramente local, cuyas decisiones y operaciones sólo tendrían valor dentro del respectivo ‘municipio interior’ o ‘ciudad’.

“Unidad en el gobierno y administración de la ciudad y asignación de atribuciones decisorias en los asuntos de su competencia a las autoridades ‘locales’, son los dos imperativos que debe conciliar la ley en el reparto de funciones que establezca. Con tal fin, seguramente dispondrá diversas formas de coordinación e integración entre las autoridades distritales y ‘zonales’.

“Recursos propios

“Para la atención de las funciones que se les asignen, las ‘localidades’, ‘ciudades’ o ‘municipios’ deben tener algunos recursos a su disposición. No creo que convenga otorgarle a sus autoridades la facultad de crear impuestos o contribuciones, así sea dentro de los precisos límites que le señale la ley. Considero, en cambio, que a la ley le corresponde fijar el porcentaje mínimo del presupuesto distrital que el Gran Concejo debe distribuir y asignar a cada una de las ‘ciudades’ para que los concejos de estas hagan las apropiaciones correspondientes. Este porcentaje seguramente se fijará teniendo en cuenta el valor total del presupuesto y el número de ‘municipios’ y se distribuirá entre estos de acuerdo con el número de habitantes de cada uno de ellos o el índice de calidad de vida de los mismos.

“Las apropiaciones que hagan los concejos de las ciudades con cargo a las partidas globales que les sean asignadas, serán incorporadas, sin modificaciones, al presupuesto anual del Distrito Capital. Esos mismos concejos locales decidirán con carácter general si la inversión de las partidas que apropiaron corresponde a la administración distrital, directamente o a través de contratos, o a entidades cívicas o sociales, sin ánimo de lucro, que operen en sus

respectivas localidades. Esta última hipótesis se debe consignar a fin de evitar la burocratización de los nuevos ‘municipios’.

“Autoridades legítimas

“Las autoridades del Distrito (Alcalde Mayor y Gran Concejo) y las de las ‘ciudades’ o ‘municipios’ que se organicen (alcaldes o concejos locales) serán elegidas popularmente para periodos uniformes de tres años. Así, en las elecciones distritales, el ciudadano podrá sufragar por los candidatos de su preferencia para la alcaldía y el concejo distritales y para la alcaldía y el concejo del ‘municipio’ en que resida. Esta última condición es importante pues se debe prohibir y sancionar el trasteo de votos entre una ‘ciudad’ y la otra.

“El otorgamiento a la ciudad del estatus que merece -el de Distrito Capital- no significa, como piensan algunos, que quienes en ella residen pierdan sus derechos políticos y queden inhabilitados para participar en el gobierno de la metrópoli y elegir sus autoridades porque esas serían atribuciones que, en adelante, ejercería el Poder Central, es decir el Gobierno Nacional. Por el contrario: gracias a las formas de gobierno concebidas en el proyecto que defiende para el Distrito Capital, los habitantes de Bogotá tendrán a su disposición instrumentos de participación ciudadana que hasta hoy no se les han ofrecido y podrán intervenir, efectivamente, en el manejo de la ciudad.

“Representación de las localidades

“Las ‘ciudades’, ‘municipios’ o ‘zonas’ en que se divida el Distrito tendrán, entonces, autoridades propias, autonomía para el manejo de los asuntos de su competencia y recursos para la atención de las funciones a su cargo. También deben concurrir, de diversas maneras,

a la escogencia de las autoridades de carácter distrital, que obviamente son las encargadas de cumplir las funciones más importantes dentro de la Gran Ciudad. Ya dijimos que sus habitantes intervendrán en la elección del Alcalde Mayor y del Gran Concejo. Pero como mecanismo de participación no es suficiente. Es necesario idear otros. En el proyecto de articulado sugiero dos, que creo le dan fuerza y representación directa a las 'localidades' o 'zonas' en el Gobierno del Distrito:

* Los presidentes de los concejos de las 'ciudades' hacen parte del Gran Concejo Distrital, con derecho a voz y voto; y

- La reunión de alcaldes locales elige un representante suyo a cada una de las juntas directivas de las empresas distritales de servicios públicos.

(...).”

111. De conformidad con lo anterior, en el articulado presentado en su Informe por el delegatario Jaime Castro se propuso lo siguiente:

“Artículo. La ley organizará la ciudad de Bogotá como Distrito Capital y determinará su régimen fiscal y administrativo. También dividirá su territorio en localidades de acuerdo con las características sociales y económicas de cada una de ellas, y les asignará funciones.

“El Concejo Distrital estará integrado por el número de miembros que determine la ley y por los presidentes de los concejos locales. Los alcaldes y los concejales locales serán elegidos por los ciudadanos residentes en la respectiva localidad. La elección de Alcalde Mayor, de

alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo día y para períodos de 3 años.

“Los concejales distritales y locales no podrán hacer parte de las juntas directivas de los organismos descentralizados del Distrito; a ellas concurrirá con derecho a voz y voto, la persona que para cada entidad elijan los alcaldes locales.

“En los casos taxativamente establecidos por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor y éste a los alcaldes locales.

“La ley promoverá y ordenará la participación de la ciudadanía y de la comunidad organizada en el manejo de los asuntos públicos de carácter distrital y local.

“La ley fijará el porcentaje mínimo del presupuesto distrital que será distribuido entre las localidades conforme a su población y necesidades. Con cargo a tales asignaciones, los concejos locales harán apropiaciones que se incorporarán, sin modificaciones, en el presupuesto general del Distrito. La inversión de dichas partidas se hará por la administración Distrital o por entidades sin ánimo de lucro, según lo determine con carácter general el respectivo concejo local.”

112. En el articulado que acompañó el Informe Ponencia sobre Ordenamiento Territorial, se propuso aprobar en Primer Debate en Plenaria, el siguiente texto sobre el Distrito Capital:

“Artículo 16. Erígese a Santa Fe de Bogotá en Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para

la ciudad y las normas vigentes para los municipios.

“La ley fijará los principios y criterios generales a que deberá someterse el Concejo para dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características económicas y sociales de cada una de ellas, y asignar funciones al Distrito, a las localidades y a sus autoridades.

“Con sujeción a las limitaciones que establezca la ley, el Concejo Distrital creará los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito.

“Artículo 17. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de cien mil, y los locales, de un concejal por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil que albergue la respectiva localidad.

“La elección de alcalde mayor, de alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo día para períodos de cuatro años. La ley también podrá disponer que el nombramiento de alcaldes locales se haga por el alcalde mayor para período igual de terna enviada por el correspondiente Concejo local.

“En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor y éste a los alcaldes locales.

(...)

“Artículo 19. Los concejos locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el

presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

“Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.”

113. El delegatario Jaime Castro presentó un articulado sustitutivo y aditivo sobre ordenamiento territorial, en los siguientes términos:

“Artículo. Erígese a Santa Fe de Bogotá en Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

“Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales y económicas de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los intereses propios y particulares de su respectiva localidad.

“Artículo. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de cien mil que el Distrito tenga, y los locales, de un concejal por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil que albergue la respectiva localidad. Los presidentes de los concejos locales harán parte del Concejo Distrital.

“La elección de alcalde mayor, de alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo día para períodos de tres años. La ley también podrá disponer que el nombramiento de alcaldes locales se haga por el alcalde mayor para período igual de terna enviada por el correspondiente Concejo local.

“En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor y éste a los alcaldes locales.

“Artículo.

“Los concejos locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

“Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.”

114. La Comisión Codificadora presentó para segundo debate de la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente el siguiente articulado sobre Bogotá:

“Artículo 339. Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

“Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios y particulares de su respectiva localidad.

“Artículo 340. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga el Distrito. En cada una de las localidades habrá una junta administradora local, elegida popularmente para períodos de tres años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

“La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

“En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor.

“Los concejales y ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

“Artículo. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.”

115. Finalmente, el articulado aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente en segunda vuelta y debidamente promulgado, el cual ha sido modificado por los Actos Legislativos Nos. 1 de 2000, 2 de 2002 y 3 de 2019, es el que aparece en los artículos 322 a 324 de la Constitución Política vigente.

La regulación actual

116. Así, como atrás se ha señalado, el artículo 322 de la Constitución determina que, con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas y establece que a las autoridades distritales les corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito, en tanto que, a las locales, les corresponderá la gestión de los asuntos propios de su territorio. Ello implica la expedición de una ley en la cual se consagren las normas generales con sujeción a las cuales, el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, divida el territorio en localidades, las organice y las ponga en funcionamiento con las autoridades que la misma Constitución contempla -alcaldes locales y juntas administradoras locales- con las competencias y funciones que se les atribuyan para la gestión de los asuntos propios de su territorio, todo lo cual corresponde a medidas de organización del orden distrital a nivel local.

117. Una vez entró en vigencia la Constitución Política de 1991, se expidió la Ley 1 de 1992, con la cual se dictaron las normas generales que previeron el régimen inicial de las Localidades del Distrito Capital de Bogotá. En efecto, dicha ley determinó que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, dividiría el territorio del Distrito Capital en localidades urbanas y rurales, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y realizaría el

correspondiente reparto de competencias y funciones con el fin de propiciar la organización y participación de la comunidad en la gestión, prestación y administración de los servicios públicos, la realización de las obras de infraestructura local y, en general, los programas de beneficio comunitario. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalaría a las localidades su denominación, límites, atribuciones administrativas y dictaría las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. El Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor, podría crear, suprimir y fusionar localidades, al igual que modificar el estatuto y régimen que para ellas hubiera sido expedido. Cada localidad estaría sometida a la autoridad del Alcalde Mayor, de una Junta administradora local y del respectivo alcalde local. A las autoridades locales les competiría la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las autoridades distritales les correspondería garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito Capital.

118. La división del territorio del Distrito Capital en localidades, se ceñiría a los siguientes criterios: a) Las localidades urbanas tendrían una población no inferior a 300.000 habitantes. Para las localidades rurales no se tendría en cuenta su volumen poblacional, sino sus características fisiográficas agrícolas, ecológicas, sociales y la condición de sus recursos agrícola y pecuario; b) la cobertura de servicios básicos, comunitarios e institucionales; c) las características sociales de los habitantes. A su vez, el Concejo distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, haría la distribución de funciones y competencias administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad y las siguientes normas generales: a) La asignación de competencias a las autoridades locales buscaría un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios; b) El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales debería conformarse a las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo del Distrito; c) En la asignación y delegación de atribuciones debería evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas; y, d) No podrían fijarse responsabilidades sin la previa asignación de los recursos necesarios para su atención.

119. Asimismo, la Ley 1 de 1992, previó la organización de las Juntas Administradoras

Locales como Corporaciones públicas que se elegirían popularmente. El Concejo Distrital determinaría, según la población de las localidades, el número de ediles de cada Junta administradora, el cual no podría ser inferior a siete (7). Cada localidad elegiría su respectiva Junta administradora local. Así mismo, la citada Ley previó la organización y funciones de las juntas administradoras locales, lo mismo que lo correspondiente a los alcaldes locales y a los fondos de desarrollo local.

120. No habiéndose expedido el Estatuto Orgánico de Bogotá por el Congreso de la República dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la Constitución Política, en ejercicio de las facultades especiales conferidas por el artículo transitorio 41 de la Constitución, dicho Estatuto fue expedido por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, el cual derogó la Ley 1 de 1992 y en él se establecieron las reglas generales de la descentralización territorial de la ciudad respecto de las localidades con sus juntas administradoras locales, los alcaldes locales y los fondos de desarrollo local. En efecto, dicho Estatuto prevé en el Título V, sobre “Descentralización Territorial”, el régimen de las Localidades (Capítulo I), en el cual se señaló que la división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar: “1. Que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. 2. La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades. Dicha participación también debe tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones. 3. Que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva, su mejoramiento y progreso económico y social. 4. Que también sirvan de marco para que en ellas se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales. 5. El adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas.” A su vez, determinó que el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, señalaría a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictaría las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Para este fin debía tener en cuenta: 1) La cobertura de los

servicios básicos, comunitarios e institucionales, y 2) Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades. Finalmente, señaló que el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, haría la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y las siguientes normas generales: “1. La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios. 2. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo. 3. En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas. y, 4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.” Estas reglas guían entonces la actividad del Concejo Distrital para dividir el territorio distrital en localidades, organizarlas y ponerlas en funcionamiento con las autoridades que la misma Constitución contempla con las competencias y funciones que se les atribuyan para la gestión de los asuntos propios de su territorio.

121. Así, si bien es cierto que las localidades tienen límites físicos, lo cual determina su competencia por factor territorial, no constituyen únicamente una simple división o porción de territorio o espacio físico, pues las porciones espaciales no pueden, por sí mismas, ser titulares ni ejercer funciones, potestades, atribuciones o facultades, ni tampoco gestionar los asuntos e intereses propios de su territorio. La atribución de competencias y funciones para la gestión de los intereses propios de su territorio, exige la capacidad jurídica para ser titular de ellas, lo mismo que para adquirir derechos, contraer obligaciones, y tomar decisiones que vinculen a la administración y a los ciudadanos que habitan en su territorio.

122. En consecuencia, el artículo 322 contiene un mandato de descentralización de funciones, no simplemente de división territorial, así como tampoco de desconcentración, pues ordena de forma expresa el reparto de competencias y funciones entre el Distrito y las localidades, lo cual exige precisar las que corresponden a las autoridades distritales y las que ejercerán las autoridades locales.

123. La jurisprudencia constitucional ya se ha referido a las localidades en el ordenamiento territorial en algunas oportunidades. En la sentencia C-538 de 2005, la Corte abordó el tema al estudiar la demanda formulada contra el artículo 3° de la Ley 768 de 2002, en el cual estaba previsto que solamente aquellos distritos especiales “que cuenten con una población mayor de seiscientos mil habitantes” se podían dividir en máximo tres localidades. Para los actores la norma violaba el artículo 328 de la Constitución, por cuanto a los distritos especiales costeros les aplica el mismo régimen especial de que a Bogotá.

124. Para abordar el problema planteado, la Corte reiteró la jurisprudencia respecto de la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. En especial recordó que el legislador dispone de atribuciones para fijar límites a la autonomía de las entidades territoriales, no obstante debe respetar algunos mínimos que se suponen necesarios para que haya un “verdadero régimen de descentralización y autonomía.” En este marco “no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”.

125. Además, recordó que el legislador, en virtud del artículo 150.4 de la Constitución, está autorizado en el ejercicio de sus funciones para “fijar las bases y condiciones para ... establecer las competencias de los entes territoriales.” Es así como, por ejemplo, según el artículo 297 Superior el legislador puede formar nuevos departamentos, y respecto de los municipios, según el artículo 320 Superior, el legislador puede establecer diferentes categorías de municipios o señalar regímenes distintos para su organización, gobierno y administración.

126. En el estudio del balance que debe mantenerse en el caso concreto planteado respecto de las facultades del legislador para la división del territorio, la Corte señaló que “Por lo tanto, en la limitación de las facultades de dividir el territorio de los distritos en localidades,

el legislador no puede llegar hasta el extremo de abrogar la potestad, o hacerla nugatoria. Además, las limitaciones introducidas deben responder a criterios de razonabilidad y no ser absolutamente caprichosas.” Así concluyó que las normas acusadas, si bien perseguían un fin constitucionalmente válido, como es eliminar los gastos burocráticos injustificados, la medida adoptada para el logro del fin no era proporcional ni razonable.

127. Así mismo, en la Sentencia C-353A de 2021, al estudiar una demanda ciudadana promovida contra los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, la Corte Constitucional ya ha concluido que “a partir de la creación de esta división territorial de los distritos -localidades-, el legislador realizó un ejercicio de descentralización intraterritorial al crear una entidad con características político administrativas -la localidad-, la cual tiene autoridades concretas -alcaldes locales y ediles- quienes, a su vez, definen asuntos propios dentro de su territorio con la finalidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del territorio. Así, la creación de esta figura propende por la ampliación del principio democrático; (i) la eficiente garantía de los servicios públicos; (ii) la construcción de obras que reflejan un interés más próximo a la ciudadanía; y, (iii) permite realizar un control y vigilancia más cercano por parte de los habitantes a los funcionarios administrativos de orden local y distrital”.

128. En suma, todo lo relacionado con la creación, competencias y funciones de las Localidades y de sus autoridades para la gestión de los asuntos propios de su territorio es un asunto propio de la organización distrital que debe ser regulado por un Acuerdo del Concejo Distrital, expedido a iniciativa del Alcalde Mayor, con sujeción a las normas generales previstas en la Ley que contenga el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

La diferencia entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento físico del territorio

129. Como atrás se señaló, además de las previsiones contenidas en la Constitución, ésta

contempla la existencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para regular de manera precisa y ordenada toda la organización del territorio. En efecto, en desarrollo del principio de descentralización, la misma Constitución faculta al Congreso de la República para definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (Art. 150 -4); dictar las leyes orgánicas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (Art. 151); expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288); determina que la formación de nuevos departamentos debe cumplir los requisitos que se exijan en la ley orgánica de ordenamiento territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Constitución (Art. 297); señala que la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial y establecerá las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones y su participación en el sistema general de regalías, e igualmente definirá los principios para la adopción del Estatuto especial de cada región (Art. 306); y exige que la conformación de las entidades territoriales indígenas se haga con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial (Art. 329).

130. En cumplimiento de estos mandatos se han dictado la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994 reemplazada por la Ley 1625 de 2013), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y la Ley Orgánica que contempla el Régimen para los Distritos Especiales (Ley 768 de 2002 y Ley 1617 de 2013, modificada por la Ley 1955 de 2019). De ellas sobresale por su mayor compresión y generalidad la Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento del territorio y se modifican otras disposiciones”, la cual tiene por objeto “dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e

instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.”

131. El artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 define el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, y un proceso de construcción colectiva de país, progresivo, gradual y flexible, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio. Esta disposición, además, señala varias finalidades del ordenamiento territorial, así: (i) promover el aumento de la capacidad de las entidades e instancias de integración territorial para la descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses; (ii) fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos; y (iii) propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

132. La organización que resulta del ordenamiento territorial permite la estructuración de un complejo conjunto de órganos que se relacionan entre sí para garantizar el efectivo ejercicio de la función estatal que integran las administraciones regional, departamental, distrital, metropolitana, provincial, municipal y local en las cuales se ubican entidades centrales, descentralizadas funcionalmente y por servicios y descentralizadas territorialmente.

133. Así, el ordenamiento territorial es un instrumento de organización político administrativo en virtud del cual se fijan las estructuras en los diferentes niveles de la organización territorial, se reparten competencias entre la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial, y en general se da cumplimiento al mandato constitucional de descentralización previsto en el artículo 1 de la Constitución Política.

134. Materia totalmente diferente es la ordenación física del territorio la cual también tiene soporte constitucional. En primer lugar, el artículo 82 de la Constitución prevé que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, al tiempo que ordena a las entidades públicas regular el uso del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. Seguidamente, el artículo 313.7 le atribuye a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo. En concordancia con lo anterior, el artículo 334 establece que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en el uso del suelo, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

135. De conformidad con lo anterior, se expidió la Ley 388 de 1997 la cual tiene por objetivos: 1) Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental; 2) El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; 3) Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; 4) Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; y, 5) Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la

gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política (Art. 1). La misma ley señala que el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1) La función social y ecológica de la propiedad; 2) La prevalencia del interés general sobre el particular; y, 3) La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

136. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

“1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

“2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

“3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

“4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales”.

De conformidad con lo anterior, la misma Ley 388 de 1997 dispone que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y

de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Art. 5). Así mismo, señala que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, identificar las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; 2) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; y, 3) La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos (Art.5). Y, finalmente, el ordenamiento del territorio municipal y distrital se debe hacer tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá dar prelación a los espacios públicos, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a las diferencias; e incorporará instrumentos que regulen las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales, humanos y tecnológicos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras (Art. 6).

137. Dicha función pública de ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Tales acciones urbanísticas deben estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen y en los casos en que aplique, deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás

que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

138. Conforme a la ley, el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominan: a) Planes de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial: cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y, c) Esquemas de ordenamiento territorial cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes. (Ley 388 de 1997, artículo 9).

139. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes: 1) El componente general, el cual está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; 2) El componente urbano, el cual está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y, 3) El componente rural, el cual está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

140. El componente general del plan de ordenamiento debe contener: 1) Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos: a) Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten

organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad; b) Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito; y c) Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales. 2) Contenido Estructural, el cual debe establecer la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deben especificar: a) Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales; b) El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; c) La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad; d) La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales; e) La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías están definidas en la ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

141. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. A su turno, el componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.

142. Los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997 determinan que el proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo 24 de esa misma Ley, debe ser presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

143. La Corte, en Sentencia C-051 de 2001, declaró la constitucionalidad de los citados artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997. En esa oportunidad la Corte indicó que conforme a la ley, el Plan de Ordenamiento Territorial es el “(...) conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.” (subrayas fuera de texto)

144. Así mismo, en la Sentencia C-138 de 2020, la Corte estudió la constitucionalidad de algunos apartes de los literales a y e, del artículo 29.2 de la Ley 1454 de 2011, referentes a las competencias del Departamento para establecer directrices y orientaciones respecto de los usos y ocupación de espacios y la adopción de planes de ordenamiento territorial. En esa ocasión los demandantes afirmaban que permitir que el Departamento determinara el uso del suelo en su territorio desconocía la competencia atribuida a los Concejos municipales en el numeral 7, del artículo 313 de la Constitución Política. Para responder la duda constitucional planteada en esa oportunidad, la Sala Plena distinguió entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento del territorio. Al respecto dijo que “resulta necesario diferenciar dos contenidos diferentes del ordenamiento territorial: (i) aquellos relativos a la organización territorial del Estado o la ‘división político-administrativa del Estado’ y que determinan la

organización administrativa del poder público por niveles, en sus aspectos orgánico (cuáles son, en abstracto, las categorías o tipos de entidades que la conforman: Nación y entidades territoriales – requisitos para crearlas, formas asociativas-) y funcional (cuáles son las competencias de cada nivel y cómo se distribuyen las funciones). El ‘ordenamiento territorial’ entendido como la organización territorial del Estado es una función propia del Legislador, que debe ejercer con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante, LOOT) y (ii) aquellos contenidos del ordenamiento territorial relativos a la ordenación del territorio de cada entidad territorial en concreto, como mecanismo local de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales. Es este segundo aspecto el que, en estricto sentido, corresponde al concepto de ordenamiento territorial u ordenación del territorio. Por lo tanto, la expresión constitucional de Ley de ordenamiento territorial se refiere, de manera más precisa, a una ley de organización territorial del Estado.”

145. Así las cosas, mientras el ordenamiento territorial en estricto sentido desarrolla el principio de descentralización, por medio de la cual se atribuyen competencias y funciones administrativas para el ejercicio del poder público en un espacio físico determinado, el ordenamiento físico del territorio es una función pública que permite orientar el desarrollo físico mediante la definición de los usos del suelo.

146. El ordenamiento territorial es definido por el Legislador mediante las respectivas normas orgánicas de ordenamiento territorial y con sujeción a ellas las respectivas corporaciones administrativas de elección popular determinan la administración departamental, distrital, municipal y local, mientras que el ordenamiento físico del territorio municipal y distrital es una función pública que se ejerce por las entidades territoriales mediante la expedición de los Planes de Ordenamiento del Territorio que se elaboran y se expiden para regular el uso de suelo y que comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de

desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. Se trata, entonces, de dos instrumentos diferentes, cada uno de los cuales debe ser desarrollado por los Concejos Distritales mediante la discusión y aprobación de Acuerdos diferentes.

Los antecedentes legislativos, el objetivo y alcance de las disposiciones sub judice

147. En la ponencia para primer debate del proyecto de ley 011 de 2019 – Cámara, que luego generó la expedición de la Ley 2116 de 2011, el ponente señaló que el artículo 322 de la Constitución prevé la expedición de un régimen especial a Bogotá, el cual actualmente está contenido en el Decreto Ley 1421 de 1993, mediante el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá y que luego de 35 intentos fallidos, esta regulación no ha sido modificada, lo cual hacía de ella un cuerpo normativo obsoleto respecto de algunas realidades político administrativas de la ciudad. En consecuencia, dijo, el objetivo del proyecto era actualizar “las competencias de las alcaldías locales, con el fin de racionalizar su gestión, hacerlas más eficientes y promover su especialización funcional. Así mismo, el proyecto pretende atraer a mejores profesionales al cargo de Alcalde Local y empoderar esta figura en el diseño institucional distrital, igualándola en términos de rango, requisitos y remuneración a los secretarios de despacho. También se quiere fortalecer la gestión de las Juntas Administradoras Locales, dotándolas de la facultad de control político, e instar al Alcalde Mayor y al Concejo de Bogotá a proceder con la reorganización del número y división de las localidades.”

148. En cuanto se refiere al artículo sobre las localidades, la ponencia señaló:

“V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 5.1. (...)

“5.5. Localidades desbordadas demográficamente. La organización administrativa del Distrito Capital está indicada en la propia Constitución en el inciso 3° del artículo 322, que establece que el Concejo dividirá el territorio distrital en localidades con base en las normas generales que establezca la ley. Lo que busca garantizar esta disposición constitucional es que, para los efectos de planificación y competitividad, se desconcentrara el territorio con el fin de acelerar el desarrollo local y social de forma equilibrada. Sin embargo, si clasificamos a las localidades por su densidad poblacional en la actualidad, encontramos el siguiente resultado:

* Localidades con población de más de 1.000.000 = 2 (Kennedy y Suba).

* Localidades con población entre 500.000 y 1.000.000 = 3 (Engativá, Ciudad Bolívar, Bosa).

* Localidades con población entre 100.000 y 500.000 = 12 (Santa Fe, Antonio Nariño, Chapinero, Teusaquillo, Tunjuelito, Barrios Unidos, Puente Aranda, Usme, Fontibón, Rafael Uribe, San Cristóbal, Usaquén).

* Localidades con población menor a 100.000 habitantes = 3 (Los Mártires, Candelaria, Sumapaz).

“Este proyecto de ley le fija al Alcalde Mayor un plazo no superior a un año para presentar al Concejo Distrital un proyecto de acuerdo orientado a actualizar el número y la división geográfica de las localidades, buscando que: i) se consolide un modelo de descentralización territorial más acorde con las necesidades y actuales realidades sociales, económicas, culturales y demográficas de los territorios; ii) se fortalezca el modelo de descentralización y la adecuada articulación de las localidades con el nivel central; iii) se amplíe y se estimule una mayor vinculación de los ciudadanos en la gestión pública distrital; iv) se mejore la prestación de servicios a cargo de las alcaldías locales; de lo contrario, difícilmente se podrá materializar cualquier forma de democracia y eficiencia local.”

149. La norma propuesta en primer debate en Cámara de Representantes sobre la

modificación de localidades establecía:

“Artículo 3°. El artículo 62 del Decreto ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:

“Artículo 62. Creación de localidades. El Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Para este fin deberá tener en cuenta:

“1. La cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales.

“2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades.

“3. La disponibilidad suficiente de recursos financieros, administrativos, logísticos y humanos que garanticen su adecuado funcionamiento.

“Parágrafo transitorio. El Alcalde Mayor de Bogotá, en un plazo no superior a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, presentará al Concejo Distrital un proyecto de acuerdo orientado a actualizar la cantidad y límites geográficos de las localidades del Distrito Capital.”

150. Como resultado de la deliberación en la plenaria de la Cámara de Representantes se aprobaron los siguientes párrafos a la norma aprobada inicialmente en primer debate:

“Parágrafo Transitorio 2. El Concejo Distrital de Bogotá solicitará al Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD, un concepto sobre el proyecto de acuerdo que presente el Alcalde Mayor de Bogotá.

“Parágrafo Transitorio 3. La aplicación del parágrafo Transitorio 1 aplicará siempre y cuando se soporte en estudios técnicos, jurídicos, fiscales, urbanos y territoriales que justifiquen la necesidad de modificar el número actual de localidades en la ciudad.

“Parágrafo Transitorio 4. Previo y durante a la presentación del proyecto de acuerdo a lo establecido en el parágrafo transitorio 1, la Administración Distrital, deberá llevar a cabo un proceso amplio de participación ciudadana por localidad, como se establece en la Constitución Política Nacional.

“Parágrafo Transitorio 5. Si pasado el término establecido en el parágrafo anterior y no se presentará el Proyecto de Acuerdo Distrital, el Consejo Distrital podrá presentar el Proyecto de Acuerdo.”

151. En el primer debate surtido en el Senado de la República, el Senador Germán Varón Cotrino presentó una proposición para la eliminación de los párrafos transitorios anteriores y propuso que la delimitación de las localidades se hiciera en conjunto con el POT. La proposición fue votada favorablemente y entonces el parágrafo transitorio único de la norma quedó así:

“Parágrafo Transitorio. El próximo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. actualizará la cantidad y los límites geográficos de las localidades del Distrito Capital. La actualización del número y límite de las localidades no podrá implicar una reducción o aumento del número actual total de ediles del Distrito, los cuales deberán ser distribuidos entre las localidades que conformen la nueva división territorial del distrito, observando criterios demográficos. La nueva distribución de las localidades en el distrito capital y la nueva distribución de los ediles de la ciudad entrarán en vigencia para el periodo

constitucional 2024-2027.”

152. Esta propuesta se justificó así:

“(…) El senador Julián Gallo presenta una proposición para que se tenga en cuenta los consejos territoriales de planeación, yo le he comentado y aprovecho para hacerlo con la Comisión, las localidades, sus números, sus límites, deben ser el resultado de unas consideraciones de orden político, técnico, de actividad que sean lógicas.

“El plan de ordenamiento territorial, pues no es nada diferente que la verificación de las condiciones y de los criterios que han de tenerse en cuenta, para mirar cuantas localidades, qué numero y cuáles serán sus límites.

“Entonces con respecto a la observación que había hecho el senador Julián Gallo, le comentaba a él que cuando se establece y se determina la organización y la estructura para desarrollar el plan de ordenamiento territorial, uno de los conceptos obligatorios, es la de precisamente ese comité territorial de planeación, es decir, que no esté mencionado en esta norma no quiere decir que ellos no sean tenidos en cuenta, son tenidos en cuenta y de hecho su concepto tiene un peso específico dentro de los que son los planes territoriales de planeación.

“Y lo hacemos de esa manera, porque es que el plan de ordenamiento territorial a lo que atiende es a características comunes en esas localidades ¿a qué me refiero? Un POT debería consultar la identidad de actividad, que por ejemplo, se desarrolla en una localidad como la de Barrios Unidos, donde hay una parte residencial y otra que es eminentemente comercial.

“Bien lo decía el senador Julián Gallo, lo que hay que tener son criterios que no permitan que haya discriminación, o que se den tratamientos peyorativos a sectores poblacionales, por eso

el POT tiene en cuenta lo que dice el consejo territorial de planeación, pero no tiene en cuenta solo esa condición, tiene en cuenta la morfología, por eso se habla de zonas rurales y urbanas, tiene en cuenta la actividad, por eso se trata de zonas comerciales, zonas de tolerancia, zonas de residencia y obviamente se tendrá en cuenta también, pues un elemento de orden demográfico, que es cuántos habitantes tiene cada una de ellas.

“Esa es una discusión que se va a dar en el Concejo de Bogotá y que obviamente tendrá que ser a iniciativa del alcalde mayor, ese aumento o la definición nueva que tomen en el concejo por iniciativa del alcalde, en modo alguno podrá implicar una reducción o aumento en el número de los ediles que, están en la nueva división territorial del distrito.

“Y esa nueva división territorial, nos pareció prudente para no alterar condiciones que se haga para el próximo periodo constitucional 2024-2027, es decir, lo que se determine en este POT, que imagino esta administración expedirá pronto, no tendrá aplicación inmediata, sino que será para el siguiente periodo, que es el 2024-2027, esa es la explicación, ah bueno y se tiene en cuenta también un criterio, ya para terminar señor Presidente, que es la posibilidad de que existan ecosistemas estratégicos para la conservación del medio ambiente, es decir, dentro de esas localidades, esa serie de criterios debieran ser tenidos en cuenta, para proceder al nuevo establecimiento y creación de localidades, gracias Presidente.

153. En la discusión intervino el Representante a la Cámara José Daniel López Jiménez quien, agregó que:

“Y entró simplemente para señalar, que este punto es tal vez uno de los puntos más importantes de este proyecto de ley, tiene que ver con la realinderación de las localidades, no tiene sentido tal vez lo tenían 1993 cuando se expide el estatuto orgánico, pero no lo tiene hoy, que tengamos mega localidades como Suba, como Engativá, como Kennedy, que si no fueran localidades sino ciudades o municipios, podrían ser la cuarta o la quinta o la

sexta más poblada del país y que al mismo tiempo, con el mismo estatus y más o menos con capacidades institucionales similares, existan localidades que puedan ser la décima o la quinceava parte de estas localidades, como ocurre por ejemplo, en el centro de Bogotá o con algunas localidades del sur-oriente, como Antonio Nariño.

“Así que es más que urgente actualizar el número y el límite de las localidades, pero además bajo 2 premisas, que incluye una proposición el senador Varón que quiero resaltar, número uno, que se haga en el marco del próximo plan de ordenamiento territorial, no tiene sentido que se transmiten el concejo un proyecto de acuerdo de POT y se tramite otro proyecto de acuerdo de realinderación de las localidades y que esas dos iniciativas no dialoguen, cuando al final apuntan a la misma cuestión y es la del ordenamiento territorial y en este caso la organización político-administrativa de la ciudad. (...) .”

154. En la discusión en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el Senador Germán Varón Cotrino de nuevo presentó una proposición relacionada con el artículo demandado, por lo que finalmente el párrafo transitorio fue aprobado en la plenaria del Senado y luego, una vez se aprobó por ambas Cámaras, el texto conciliado, dice:

“Párrafo Transitorio: La delimitación de las localidades será la que se defina mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial. Los efectos de esta nueva delimitación entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2028.”

155. Del trámite legislativo se evidencia que el Concejo deberá adoptar una nueva distribución territorial de las localidades que i) permita consolidar un modelo de descentralización territorial acorde con las necesidades de los territorios; ii) fortalezca el modelo de descentralización; iii) permita una mayor participación ciudadana en la gestión pública distrital y mejore la prestación de los servicios a cargo de las localidades. En el trámite de la norma, en el Senado de la República se incorporó la limitación referente a que la delimitación de las localidades debe discutirse de manera conjunta con el Plan de Ordenamiento Territorial.

156. La Corte observa, además, que pese a estar incorporada en un artículo permanente contenido en el Estatuto Orgánico de Bogotá, la disposición acusada tiene una vigencia transitoria pues autoriza al Concejo de Bogotá a delimitar las localidades en el mismo instrumento que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial que, en todo caso debe ejecutarse antes de 2028 por cuanto en ese año entraría en vigencia la nueva delimitación. Según lo previsto en el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años. Dado que el POT de Bogotá no ha sido revisado desde el año 2003, el mandato de adopción de un nuevo plan y el ejercicio de la autorización prevista en el párrafo transitorio demandado debe cumplirse en el periodo del Gobierno distrital 2020-2024.

157. Así, entonces, la disposición demandada está incorporada en un artículo completo que prevé las condiciones para la creación de localidades. En particular el primer inciso del artículo 16 de la Ley 2116, que modificó el artículo 62 del Decreto 1421 de 1993, prevé que “el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalan a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento”. En consecuencia, el párrafo acusado permite que en el Plan de Ordenamiento Territorial se delimiten las localidades con efectos a partir del 2028.

158. La norma que aquí se revisa, reproduce la regla constitucional según la cual es el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde, el que señala las localidades, sus atribuciones administrativas y dicta las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento, por una parte y, por la otra, además, ordena que la delimitación física de las localidades se adopte en el mismo instrumento que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial y fija, por anticipado, un plazo para la entrada en vigencia de tal decisión.

159. En razón a que el artículo 26 de la Ley 388 de 1997 autoriza al Alcalde a adoptar el Plan

de Ordenamiento Territorial por Decreto si, transcurridos 60 días a partir de la presentación de su propuesta el Concejo no ha adoptado ninguna decisión, es forzoso concluir que la disposición acusada admite que la delimitación de las localidades se adopte también por Decreto del Alcalde para que entre a regir a partir de 2028. Así, por efecto del párrafo sub judice, en el evento en que el Concejo no decida oportunamente sobre la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial, el Alcalde podrá expedirlo por decreto distrital y en él delimitar físicamente las localidades, esto es, sin la anuencia expresa del Concejo Distrital.

Solución al cargo formulado contra el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021

160. Dado que el inciso tercero del artículo 322 de la Constitución Política determina de forma expresa que la creación y delimitación de las localidades y la asignación de sus competencias y funciones le corresponde al Concejo Distrital con sujeción a las normas generales que establezca la ley, la Sala Plena concluye que la norma legal acusada que así igualmente lo prevé no viola la Constitución siempre y cuando el Acto en el cual se defina dicha delimitación corresponda a un Acuerdo expedido por el Concejo Distrital, de manera que si el Plan de Ordenamiento Territorial es expedido por Decreto del Alcalde Mayor, ese acto no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá. Lo anterior por cuanto: i) la norma sub judice reitera la competencia asignada en el artículo 322 de la Constitución Política y adopta medidas para su cumplimiento, sin que de este mandato se siga que el ordenamiento territorial del Distrito se subordine a la ordenación física o espacial de su territorio. ii) Es razonable que, ante la necesidad de actualizar las localidades como expresión de la organización territorial del Distrito en función de las características sociales de su población, el número de habitantes y los cambios demográficos que ha sufrido la ciudad desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993, la ley incorpore una orden expresa para que el Concejo Distrital cumpla con la función que le asigna el artículo 322 de la Constitución Política. iii) No es irrazonable que la decisión que adopte el Concejo Distrital sobre la delimitación de las localidades entre a regir en 2028, pues ese

diferimiento de los efectos permite que la nueva delimitación de las localidades no genere traumatismos en la administración distrital, y provee un plazo más que suficiente para que el Concejo debata y adopte las decisiones necesarias para cumplir con el resto del mandato previsto en el artículo 322 de la Constitución: esto es, la asignación de atribuciones y competencias a las localidades que se delimiten. iv) Sin embargo, la Sala no advierte que exista razón constitucional alguna que justifique que la competencia del Concejo Distrital prevista expresamente en el artículo 322 de la Constitución se modere o se traslade de forma temporal al Alcalde Mayor del Distrito, por los siguientes motivos.

161. Primero, la Sala resalta que el párrafo transitorio acusado debe ser leído en armonía con el contenido completo del artículo 6 en el que se inserta. En particular, la Sala observa que el inciso primero del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 reproduce el mandato constitucional previsto en el artículo 322 en cuanto señala de forma expresa que “El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento”. De ello se sigue que la disposición acusada no despoja al Concejo de la competencia que la Constitución le asignó en el artículo 322 previsto, por el contrario, reitera esa competencia y adopta medidas para su cumplimiento ante la evidencia de la falta de actualización de las localidades en los años transcurridos desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993.

162. Ahora bien, la Sala Plena observa que, si bien la disposición acusada prevé que la delimitación de las localidades se defina en el mismo acto administrativo que adopte el POT, lo cierto es que no contiene un mandato expreso que subordine el ordenamiento territorial del Distrito a la ordenación espacial de su territorio. Dicho de otro modo, la organización político administrativa del Distrito, que se materializa en la creación, denominación, delimitación, asignación de atribuciones administrativas y demás disposiciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento de las localidades, corresponde a una materia propia de la organización administrativa distrital, que se desarrolla mediante un acto de organización administrativa. Es claro que esta organización es diferente a la regulación

del uso del suelo que se determina conforme a la ley en el Plan de Ordenamiento Territorial, en tanto sirve a objetivos diferentes, y materializa mandatos constitucionales diferentes, aunque complementarios. En particular, el ordenamiento territorial se orienta al cumplimiento de las funciones estatales en el marco de los principios que informan la función administrativa; y, sirve a la profundización de la participación de las comunidades locales en la gestión de los asuntos que les afectan. A su turno, la regulación del uso del suelo que se adopta mediante el Plan de Ordenamiento Territorial tiene por objetivo orientar el desarrollo físico y económico de la ciudad, mediante el uso de herramientas de planeación urbana.

163. A juicio de la Sala es razonable que el Legislador haya considerado conveniente que la organización político-administrativa del Distrito Capital permita la puesta en marcha de los instrumentos de planeación y desarrollo que adopte la administración distrital, entre ellos, el POT. Sin embargo, la Corte resalta que el logro de tal objetivo no puede desconocer el mandato constitucional expreso contenido en el artículo 322. Como se ha señalado a lo largo de esta sentencia, la delimitación de las localidades y la atribución de funciones y competencias persigue materializar el mandato de descentralización, profundizar la participación y maximizar la autonomía de las comunidades locales para gestionar los asuntos propios de su territorio. Estos objetivos, seguramente convergerán en algunos puntos con los fines económicos, ambientales y de desarrollo urbano que determinan el ordenamiento del territorio, pero de ninguna forma pueden subordinárseles.

164. Segundo, la incorporación en la ley de una orden expresa para que se efectúe una nueva delimitación de las localidades por el Consejo Distrital no desconoce la competencia que el artículo 322 de la Constitución Política asigna a esa Corporación. Se trata de un mandato razonable que parte del reconocimiento de la necesidad de actualizar la organización territorial del Distrito en función de las características sociales de su población, el número de habitantes y los cambios demográficos que ha sufrido la ciudad desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993. En particular, la Corte observa que, dentro del trámite legislativo que incorporó el párrafo transitorio, se resaltaron las diferencias existentes entre las actuales localidades de la ciudad, en particular en relación con el número

de habitantes y la composición social de las mismas. En efecto, al revisar datos del censo de vivienda y población 2018, la Sala constata que las disparidades entre las localidades justifican que el Legislador insista en la necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional de definir, delimitar y otorgar atribuciones a las localidades en función de las características sociales de sus habitantes.

165. Las diferencias en el tamaño de la población y la concentración por hogares de las localidades de Bogotá dan cuenta de su heterogeneidad. En la siguiente tabla se observa cómo las 10 localidades menos pobladas de Bogotá (883,754 habitantes) no alcanzan a sumar el número de habitantes de la localidad de Suba (1,153,544 habitantes), la más poblada de la ciudad:

Nombre localidad

Población con ajuste por omisión

Hogares censados

Viviendas censadas

Sumapaz

4.077

669

1.002

Candelaria

16.876

7.986

8.329

Los Mártires

72.296

27.579

28.726

Antonio Nariño

78.029

26.304

Santa Fe

102.365

41.400

43.329

Barrios Unidos

133.522

48.509

51.798

Teusaquillo

145.671

60.318

64.502

Chapinero

162.575

69.213

79.014

Tunjuelito

168.343

57.695

54.949

Puente Aranda

243.264

81.346

78.767

Rafael Uribe Uribe

365.631

115.465

111.527

Usme

365.726

109.815

116.939

Fontibón

365.810

125.287

129.085

San Cristóbal

119.628

115.228

Usaquén

533.933

198.789

210.531

Ciudad Bolívar

604.019

199.559

184.726

Bosa

702.020

232.356

209.500

Engativá

790.396

269.082

267.794

Kennedy

1.019.459

334.103

335.223

Suba

1.153.544

389.332

406.242

Total

7.412.561

2.514.478

2.523.515

Fuente: DANE. Censo 2018.

166. Las diferencias entre las localidades no son únicamente por el tamaño de la población; las condiciones sociales de sus habitantes dan cuenta de que existen algunas localidades cuya población es más homogénea en términos de pobreza y desigualdad, que otras. Por

ejemplo, aunque Usaquén es la tercera localidad con el menor índice de pobreza monetaria, es la cuarta localidad más desigual por ingreso; mientras que Usme tiene el mayor índice de pobreza, su índice de Gini es menor que el de Usaquén, y se ubica dentro de las 10 localidades menos desiguales de la ciudad. A continuación, se grafican los datos de pobreza monetaria y desigualdad (índice de Gini) en las 20 localidades de Bogotá:

167. Según un informe de la administración distrital, la cantidad de población, y sus heterogeneidades parecen correlacionarse con el índice de gobernabilidad de la ciudad: “Teniendo en cuenta la población total como forma de clasificar las localidades para analizar su puntaje final obtenido de manera general, se tiene que las cinco localidades con menor número de habitantes (Sumapaz, La Candelaria, Antonio Nariño, Los Mártires y Santa Fe) cuentan con un promedio de 54,3 en el I.G.L., mientras de las cinco localidades más populosas (Suba, Kennedy, Engativá, Bosa y Ciudad Bolívar) cuentan con un promedio de 44,4 mientras que el promedio general es de 48,3, evidenciando como el tamaño poblacional relativo de las localidades tiene fuerte correlación con el nivel de gobernabilidad presente”.

169. Así, la Sala se aparta del reproche expresado por los accionantes, según el cual la orden de delimitación de las localidades prevista en la disposición acusada desconoce el mandato constitucional que confía al Alcalde y al Concejo la proposición y adopción de tal decisión. A juicio de la Corte no es irrazonable que el Legislador, con base en evidencia sobre la necesidad de actualizar la organización administrativa de la ciudad, disponga por mandato de la Ley que las autoridades a quienes la Constitución confió tales decisiones ejerzan sus competencias. La decisión legislativa de reiterar el mandato constitucional en manera alguna priva al Concejo o al Alcalde de la autonomía que, como máximas autoridades distritales, les confía la Constitución para definir el ordenamiento territorial de la ciudad, sino que impulsa

su ejercicio; y, en todo caso, se trata de una orden transitoria que obedece a una necesidad cierta y actual para que la organización político administrativa responda a la configuración actual de la ciudad y las características de su población.

170. Tercero, la Sala tampoco encuentra irrazonable que la decisión que adopte el Concejo sobre la delimitación de las localidades entre a regir en 2028. Tal como se reseñó más arriba, en el Senado de la República se indicó expresamente que el aplazamiento de la efectividad de la decisión del Concejo tiene por objeto garantizar un periodo de transición para que la nueva delimitación de las localidades no genere traumatismos en la administración distrital. La Sala estima que, a esta justificación explícita en el proceso legislativo se añade la necesidad de permitir que el Concejo debata y adopte las decisiones necesarias para cumplir con el resto del mandato previsto en el artículo 322 de la Constitución: esto es, la asignación de atribuciones y competencias a las localidades que se delimiten. Además, el aplazamiento de los efectos de la nueva delimitación permitirá a la administración distrital hacer los ajustes pertinentes en su operación para que las nuevas autoridades locales puedan ejercer sus competencias. También, permitirá que las comunidades y colectivos ciudadanos pertenecientes a estas nuevas localidades cuenten con un tiempo prudencial para ajustar sus procesos organizativos a los nuevos escenarios de participación que la delimitación genere.

171. Cuarto, para la Corte, sin embargo, existe una interpretación posible de la disposición acusada que desconoce la asignación de competencias prevista en el artículo 322 de la Constitución Política. Se trata de aquella lectura según la cual, en concordancia con el artículo 26 de la Ley 388 de 1997, en el evento en que el Concejo no decida oportunamente sobre la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial, el Alcalde podría expedirlo por Decreto y en él delimitar físicamente las localidades, esto es, sin la voluntad expresa del Concejo Distrital.

172. Téngase en cuenta que en la Sentencia C-051 de 2001, la Corte concluyó que el artículo 26 de la Ley 388 de 1997 es exequible en tanto en cuanto “la aprobación del plan mediante

decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad”.

173. Para cerrar el análisis, la Corte concluyó: “Habiéndose cumplido entonces todos los trámites previstos en la Ley 388 de 1997 para la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial es claro que su aprobación corresponde en primera instancia al concejo, organismo que está constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo y legalmente es quien debe hacerlo. Pero, vencido el plazo que la ley le ha concedido para este propósito sin que el concejo haya cumplido con la función asignada, en aras de no detener el desarrollo municipal el legislador ha habilitado al alcalde para que, mediante decreto expida el POT.”

174. Empero, las consideraciones que llevaron a la Corte a declarar la exequibilidad del artículo 26 de la Ley 388 de 1997 no pueden aplicarse al caso que hoy ocupa a la Sala Plena. En particular, en la Sentencia C-051 de 2001, la Sala Plena señaló que la existencia de un Plan de Ordenamiento Territorial es un presupuesto indispensable para el otorgamiento de licencias de construcción, y en general, para desarrollar las acciones urbanísticas previstas en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997. Así, la Corte concluyó que la existencia del POT “es fundamental para una adecuada organización del municipio y para la ejecución de obras indispensables con miras al desarrollo social y comunitario, de donde se desprende que la falta de plan viene a impedir el progreso y el crecimiento organizado y planificado del municipio o distrito, llegando a paralizar la realización de muchos proyectos que se requieren en distintos campos.”

175. En este caso, en cambio, aunque la Corte reconoce la importancia de actualizar la denominación y delimitación de las localidades, así como de asignarles las atribuciones y competencias a las nuevas localidades reorganizadas, la Sala estima que la ausencia de mayorías en el Concejo que permitan adoptar estas decisiones no tiene el alcance de obstaculizar el ejercicio de la función administrativa en el Distrito, imposibilitar la gestión de los asuntos propios del territorio, paralizar el desarrollo de la ciudad, ni impedir su crecimiento organizado y planificado. Esta diferencia implica que no existe razón alguna para que la regla de competencia del Concejo Distrital prevista en el artículo 322 de la Constitución se traslade de forma temporal al Alcalde.

176. Además, tal como se advirtió previamente, el hecho de que el Legislador haya admitido que las localidades fueran nuevamente delimitadas en el mismo acto que adopta el POT no significa en manera alguna que el ordenamiento territorial del Distrito, esto es, su organización que incluye a sus localidades, se subordine a la ordenación física o espacial que se efectúa mediante la adopción del citado POT. Se trata de dos decisiones independientes, de forma que la falta de trámite del POT por el Concejo, no puede implicar la expedición unilateral de una nueva organización administrativa por el Alcalde, pues tal competencia fue reconocida por el Constituyente de forma expresa y exclusiva al Concejo Distrital.

177. Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 en el entendido que cuando el Plan de Ordenamiento Territorial POT sea expedido por Decreto, no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá.

Cargos formulados contra el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021

Cuestión previa. Aptitud del cargo por violación al artículo 287 de la Constitución formulado contra el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021.

178. La Sala Plena estima que el cargo propuesto por los actores respecto de la violación al artículo 287 Superior por cuenta del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 carece de claridad y pertinencia. Según los actores, la norma acusada desconoce la autonomía territorial en tanto limita la participación del Concejo en la autorización de las vigencias futuras. La demanda no explicó con claridad por qué la decisión de confiar la autorización de las vigencias futuras a un órgano del Gobierno distrital como el CONFIS Distrital es insuficiente para garantizar la autonomía territorial del Distrito Capital. Por el contrario, se dedica a reiterar esa afirmación sin ofrecer razones para el efecto.

179. El cargo por violación del artículo 287 carece de pertinencia en tanto que los actores formulan el reproche teniendo como premisa mayor una interpretación de la autonomía territorial que no corresponde a la desarrollada por la jurisprudencia. El precedente constitucional es pacífico al señalar que el principio de autonomía territorial tiene dos dimensiones: (i) una que limita las competencias de las entidades territoriales y las supedita a las decisiones que adopte el Legislador para la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local; y, (ii) otra que garantiza ciertos contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y por las autoridades nacionales, en sus relaciones con las entidades territoriales.

180. Estos contenidos mínimos pueden agruparse en tres: primero, el autogobierno o autonomía política como la “potestad de elegir sus propias autoridades, así como la ausencia de subordinación de éstas, respecto de las autoridades nacionales, en lo que respecta la gestión de sus intereses o de los asuntos propios”. Segundo, la autonomía administrativa como la posibilidad real de que las entidades territoriales asuman el manejo de los asuntos propios mediante el ejercicio de las competencias que les reserva la Constitución y la ley. Tercero, la autonomía fiscal que se materializa en la participación de las rentas nacionales, la administración de sus recursos y la potestad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones en el marco que defina la ley. Así la autonomía de las

entidades territoriales opera como una limitación expresa a la competencia del legislador y su desconocimiento supone una controversia por la posible usurpación de las funciones de los entes territoriales por cuenta de la Nación.

181. En contraste, los accionantes en esta ocasión proponen un problema de reparto de competencias al interior de la entidad territorial. Su reproche no es entonces por la tensión existente entre la Nación y el Distrito Capital en el ejercicio de las competencias necesarias para gestionar sus asuntos, sino por el reparto de estas competencias entre dos órganos del nivel distrital elegidos democráticamente para la gestión de los asuntos de la ciudad. Para la Sala es claro que la disposición constitucional invocada por los accionantes para fundamentar la acusación no tiene el alcance que estos pretenden darle como una regla de reparto de competencias al interior de la entidad territorial, lo cual impide su utilización como criterio para determinar la validez de la disposición acusada.

182. Por lo tanto, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre la aparente violación del artículo 287 de la Constitución Política por el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, y restringirá el estudio del cargo a la alegada violación de los artículos 313 y 345 constitucionales.

k) Presentación del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

183. Los accionantes, en su segundo cargo, acusaron el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 de violar el principio democrático protegido por la Constitución en los artículos 1, 2, y 3, al no permitir que la decisión de comprometer vigencias futuras sea debatida en el principal escenario de deliberación política y democrática de la ciudad, el Concejo Distrital. A su juicio, la disposición acusada desconoce el principio democrático por cuanto i) le confiere la potestad de autorizar las vigencias futuras al Confis Distrital, que no es un organismo democráticamente elegido; ii) no asegura que las vigencias futuras sean autorizadas para financiar proyectos que respondan a las necesidades de la ciudadanía y no a intereses

políticos del Alcalde de turno; y, iii) no garantiza que la apropiación de vigencias futuras no se haga durante el último año de la administración, no exceda la capacidad de endeudamiento y que los proyectos autorizados correspondan a los contemplados en el Plan de Desarrollo, todos requisitos que se exigen en la legislación anterior.

184. Por su parte algunos intervinientes señalaron que la orden contenida en la disposición acusada no desconoce el principio democrático pues se trata simplemente de una modificación de competencias legales en materia presupuestal entre el Concejo Distrital y el Gobierno Distrital. En contraste, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario señaló que la norma acusada sí desconoce los artículos 1, 2, y 3 superiores pues, entre otras cosas, el Confis Distrital no puede ser entendido como un órgano de deliberación con facultades de gobierno y administración, lo que implica que la norma acusada coarta la posibilidad de la ciudadanía para tomar decisiones sobre asuntos de gestión pública, concretamente sobre el gasto público. Por su parte, el Ministerio Público señaló que el artículo 14 no desconoce mandato constitucional alguno pues la Constitución no se refiere de forma alguna a las vigencias futuras.

185. El tercer cargo, acusa al artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 por desconocer los artículos 313 y 345 de la Constitución Política al eliminar la competencia del Concejo para aprobar las vigencias futuras del Distrito Capital. Lo anterior, por cuanto las vigencias futuras son una operación fiscal que afecta el presupuesto de gastos cuya aprobación corresponde al Concejo por expreso mandato del artículo 313 de la Constitución Política.

186. Al respecto, la mayoría de los intervinientes indicaron que la norma no desconoce la Constitución, pues no afecta las funciones que la Constitución le atribuye al Concejo en relación con la aprobación del Plan de Desarrollo y el presupuesto anual. Además, indicaron que el Concejo mantiene la potestad de realizar control político en caso de considerarlo necesario. Por lo demás, el Ministerio Público afirmó que la norma no contraría la Constitución, pues las competencias del Concejo no se ven alteradas. Añadió que la

disposición acusada sólo contempla lo referente a las vigencias futuras de gastos de inversión en el periodo de gobierno del alcalde turno, y las vigencias futuras referentes a un periodo de gobierno diferente al del alcalde de turno deberán ser aprobadas por el Concejo Distrital.

187. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena procederá a resolver los siguientes problemas jurídicos respecto de la Constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021:

a. a. ¿El artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 desconoce el principio democrático, contenido en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución, al asignar al Confis distrital la competencia para la aprobación de las vigencias futuras en el distrito capital?

b. ¿El artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 desconoce: a) las competencias asignadas al Concejo de Bogotá mediante los artículos 313.3, 313.5 y b) el principio de legalidad del gasto previsto en el artículo 345 de la Constitución Política al asignar a una autoridad diferente, esto es el CONFIS distrital, la competencia para autorizar vigencias futuras en el distrito de Bogotá?

188. Para resolver lo anterior, la Sala Plena analizará: (i) el alcance del principio democrático; (ii) las funciones del Concejo Distrital en relación con el presupuesto del Distrito; y, (iii) las vigencias futuras. Con base en estas consideraciones, (iv) procederá a resolver el caso concreto.

El principio democrático en la Constitución política colombiana

189. La Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado bajo la forma de República democrática, participativa y pluralista. En el artículo 3 la Constitución prevé que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

190. Por lo tanto, en razón de su carácter democrático, en Colombia: i) el Pueblo es la fuente de legitimidad del poder público; ii) el Pueblo, directa o indirectamente, es el que establece el sistema legal y político al que se subordinan el Estado y sus habitantes; iii) el Pueblo decide la conformación de los órganos del poder público; y, iv) el Pueblo interviene en el ejercicio del control del poder público, directamente o a través de sus representantes.

191. Así, el modelo democrático se funda en la noción de que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y de este emana el poder público. Por lo tanto, las decisiones que adoptan las autoridades públicas son legítimas, siempre y cuando estén precedidas por un proceso en donde los interesados en las medidas correspondientes tienen espacios efectivos de participación. Esto supone que haya un grado de participación de la ciudadanía, directa o indirecta, en la toma de decisiones en los asuntos públicos en los niveles nacional, departamental, distrital o municipal.

192. Evidentemente, el principio democrático y las garantías que lo identifican son particularmente exigibles respecto del Congreso de la República, por ser éste el responsable de discutir y votar tanto los actos legislativos reformativos de la Constitución Política como las leyes. También, los Concejos municipales y distritales y las Asambleas departamentales, por ser órganos de representación política, están obligados a desarrollar su mandato bajo condiciones que aseguren el pluralismo, la participación, el principio de las mayorías y la publicidad de sus actos administrativos de carácter general, tal y como ocurre con la actividad legislativa, con el objetivo de asegurar que en el proceso decisorio al aprobar los proyectos de acuerdos y ordenanzas, respectivamente: i) se escuche la diversidad de

opiniones (pluralismo); ii) se permita la participación de las personas que tengan interés en el tema, o que se puedan ver afectados por las decisiones que se vayan a adoptar (participación); y, iii) que las decisiones se aprueben por la mayoría con el respeto de las minorías de manera que se consulte el interés general; y, iv) se respete el principio de publicidad.

193. La participación y el control de las decisiones públicas que el principio democrático garantiza a todos los ciudadanos permite el logro de un Estado eficiente, capaz de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y garantizar sus derechos. Tal como lo prevé el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de eficacia. Así, la acción estatal debe ser eficaz para que el principio democrático se concrete, de forma que los programas respaldados como resultado de procesos de electorales se ejecuten.

194. Ahora, el modelo de democracia adoptado en la Constitución de 1991 se diferencia del modelo democrático liberal clásico establecido en la Constitución anterior, por cuanto reconoce: (i) el pluralismo político y el respeto por las minorías; y, ii) que la democracia va más allá del proceso electoral. En primer lugar, en un Estado Social de Derecho, los derechos de las minorías mejoran los procesos legislativos y administrativos en tanto constituyen límites que, sin hacer nugatorio el poder decisorio de las mayorías, contribuyen a una mayor razonabilidad del regulador legal o administrativo. En razón a esto, las democracias modernas contemplan sistemas proporcionales de elección, lo que garantiza la participación de las minorías en el ejercicio del poder. En segundo lugar, el principio democrático no sólo se refiere a la participación del ciudadano en los procesos electorales o en la elección de sus representantes, sino que propende por que los ciudadanos participen y contribuyan al diseño de políticas públicas y al funcionamiento del Estado a través de diversos mecanismos, entre ellos, el control del poder público y la calificación de sus resultados para exigir responsabilidad política, con el fin de lograr un Estado más eficiente que satisfaga en mayor medida las necesidades de las personas.

195. Así, en el diseño constitucional colombiano, la participación no se restringe a la democracia representativa, a un modelo de organización electoral o a un sistema de toma de decisiones, sino que aspira a ser aplicado a todos los ámbitos de la vida, ya sea individual, familiar, social y comunitaria. Según la jurisprudencia constitucional, el principio de participación democrática es un “modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.” En razón de lo anterior, en diferentes oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que el principio democrático es universal y expansivo. “Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”

196. Esto implica que el principio democrático no se asegura únicamente por medio de la democracia representativa y es por esto, por lo que el listado de mecanismos de participación contemplado en el artículo 103 Superior no es taxativo. También existen otros mecanismos previstos tanto en la Constitución como en la ley por medio de los cuales se asegura la participación de los ciudadanos y de las personas en general y de la comunidad organizada. En la Sentencia C-089 de 1994, la Corte recogió los diferentes ejemplos de participación que consagra la Constitución en la organización política, la función administrativa, los servicios públicos, la Rama Legislativa, el régimen territorial, el sistema económico, presupuestal y de planeación y en la órbita de las organizaciones privadas.

197. En relación con las materias económicas, de planeación y presupuestales, la Corte señaló que en la Constitución existen mecanismos para fortalecer el principio democrático diferentes a la toma de decisiones por medio de órganos colegiados de elección popular, a saber: i) el legislador está facultado para establecer estímulos para que los empleados

puedan intervenir en la gestión de las empresas (art. 57 Superior); ii) en los procesos de privatización de las entidades en las que tiene participación el Estado, se promueve la democratización de la titularidad de las acciones (art. 60); iii) es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (art. 64); iv) promover la redistribución del gasto público y la participación en los ingresos corrientes de la Nación (arts. 350 y 357); v) promover la discusión de la formulación del plan nacional de desarrollo por medio del Consejo Nacional de Planeación (art. 340); y, vii) promover la efectiva participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo local (art. 342).

198. En la Sentencia C-065 de 2021, la Corte señaló que, “independientemente de lo que acontece respecto de la democracia representativa, las posibilidades de participación no se agotan en el derecho al sufragio, sino que sus formas pueden realizarse por medio de otros métodos que permitan el acercamiento de la ciudadanía a las decisiones que en general afectan su vida. Estas formas pueden variar por diversos factores atendiendo, por ejemplo, a las circunstancias particulares del grupo social o de las materias involucradas en cada asunto. En todo caso, sin importar el mecanismo de participación que sea determinado por la ley, ésta deberá garantizar que quienes se encuentren involucrados estén informados de las actuaciones de las administraciones públicas o de las autoridades en general, y/o contar con herramientas o espacios para manifestarse o expresar sus puntos de vista. Ello necesariamente se integra con el carácter pluralista e inclusivo del Estado colombiano, según el cual resulta imperativo involucrar a todos los grupos, inclusive los minoritarios, en los asuntos que los afectan.”

199. Respecto del margen de configuración del legislador para regular los asuntos referentes al principio democrático, en la Sentencia C-150 de 2015 la Corte indicó que:

“Tal y como quedó señalado, el principio de la democracia participativa en el que se funda el reconocimiento del derecho subjetivo a la participación puede ser optimizado acudiendo a diferentes instituciones y modelos. En esa medida y a pesar de que su fuerza expansiva y

universal es un criterio determinante para interpretarlo, no ofrece siempre soluciones claras o definitivas. Es por ello que al Congreso le ha sido confiada una potestad de regulación cuya amplitud no es uniforme y depende del grado de regulación constitucional de la materia o, en los términos que ha señalado la Corte, del nivel de institucionalización constitucional de la faceta democrática de que se trate. (...)

“En esa medida, cabría señalar que el margen es más amplio respecto de aquellas materias con un bajo nivel de institucionalización al paso que se torna más estrecho cuando se encuentra altamente institucionalizado. Ello implica que en algunas de las dimensiones de la democracia, el constituyente adoptó decisiones más precisas que en otras y, en esa medida, en algunos casos confirió al Congreso la competencia para elegir entre diferentes opciones regulatorias y, en otras, lo privó de tal posibilidad.

“Es importante advertir que en algunos casos en los que según el parámetro anterior existe un importante nivel de institucionalización, la Constitución prevé una escasa regulación. Así por ejemplo, ciertas formas de democracia directa –que constituye el momento de decisión de la democracia participativa- como la revocatoria del mandato, el cabildo abierto o el plebiscito se encuentran apenas enunciadas en la Constitución y, en esa medida, las posibilidades del legislador para adoptar diferentes formas de regulación es más amplia. Conforme a ello la conceptualización de la Corte, que tiene como propósito definir el grado de impacto que en la materia puede tener la voluntad legislativa, debe confrontarse en cada caso, con la densidad de la regulación constitucional.

“La actividad legislativa en esta materia hace entonces posible que el Congreso adopte diferentes estrategias de optimización del principio democrático y de los derechos subjetivos que al mismo se adscriben. Esta labor le permite optar, en el marco de lo no decidido por la Constitución –prohibido u ordenado-, entre alternativas que profundicen las expresiones representativas o participativas de la democracia y, en ellas, los momentos de decisión y control. En ese marco se encuentra también habilitado para enfrentar las tensiones que se pueden suscitar entre ambas formas de democracia que, lejos de suponer un tránsito pacífico, plantean siempre cuestiones políticas y constitucionales de enorme complejidad.”

200. En esa medida, el margen de libertad de configuración del legislador para la regulación de temas relacionados con la aplicación, respeto y garantía del principio democrático, es proporcionalmente inverso al grado de regulación que el tema tenga en la Constitución.

201. En suma, el principio democrático adoptado en la Constitución busca “garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisorios, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así ‘fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual’.” La materialización del principio democrático contribuye además a garantizar la eficacia de la funciones públicas. Así, dado que el principio democrático tiene un carácter universal y expansivo y que su materialización no se agota en la democracia representativa, la Constitución admite que el legislador prevea diferentes mecanismos para el efecto, siempre y cuando se garantice la participación. El margen de libertad de configuración legislativa se amplía o se restringe en función de la existencia de disposiciones constitucionales expresas sobre los escenarios e instancias en los que se deben tomar cierto tipo de decisiones. Así, la determinación de la validez de una disposición que asigna una competencia decisional a un órgano o autoridad pública dependerá, primero, de establecer si la Constitución prevé normas expresas en relación con la materia regulada; y, segundo, si la disposición acusada desconoce tal previsión. En el evento en que no sea ese el caso, tercero, la Corte deberá evaluar si la disposición acusada garantiza razonablemente, o no, la participación del ciudadano en la actividad pública.

Las funciones del Concejo Distrital en relación con el presupuesto del Distrito Capital

202. La Constitución Política prevé en el artículo 312 que “en cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente (...)” denominada Concejo Municipal. Los concejos municipales o distritales son órganos de elección directa, que deben

representar la pluralidad de intereses y voluntades de sus electores. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que los concejos cumplen tres tipos de funciones: i) funciones de tipo normativo, por medio del cual regulan materias esenciales para el funcionamiento del municipio o distrito, como el presupuesto, el plan de desarrollo, y las normas sobre uso del suelo, defensa del patrimonio ecológico y cultural, prestación de los servicios o la estructura de la administración, entre otras; ii) funciones de índole política, relacionadas con el control de la administración municipal o distrital; y, iii) funciones relacionadas con la designación de servidores municipales o distritales, como es el caso de la elección de personero.

203. En relación con las funciones políticas, el artículo 313 de la Constitución Política prevé que le corresponde a los Concejos ejercer, entre otras, las siguientes atribuciones:

“1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

“2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

“3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

“4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

“5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

“6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

“7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

(...)

“9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”

204. Dado que la disposición acusada asigna al Confis Distrital una competencia relativa al presupuesto del Distrito Capital, es preciso revisar las normas constitucionales que regulan el presupuesto y la planeación de las entidades territoriales, a fin de determinar qué competencias son específicamente atribuidas al Concejo, y cuáles ofrecen mayor libertad al Legislador para su asignación.

205. El artículo 151 de la Constitución determina que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa y por medio de ellas se establecerán, entre otras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. De manera más concreta, el artículo 352 de la Constitución Política prevé que además de lo señalado en ella, la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los

presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo. Así mismo, el artículo 353 establece que los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

206. En la Sentencia C-1072 de 2002, la Corte Constitucional evidenció que existe una tensión entre los referidos mandatos y la potestad que la misma Constitución le concedió a las Asambleas y los Concejos para expedir normas orgánicas de presupuesto. Para resolver esta tensión, la Sala Plena indicó que las entidades territoriales podrán cumplir sus funciones respecto del presupuesto en observancia de: “(i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (CP. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (CP. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.” De manera que la autonomía de las entidades territoriales respecto de la producción de normas orgánicas del presupuesto se encuentra sujeta a los anteriores criterios.

207. En los artículos 345 al 352 la Constitución establece los siguientes mandatos respecto del presupuesto: i) toda contribución o impuesto, gasto o erogación presupuestal debe estar contemplada en la Ley o en instrumentos expedidos por las asambleas o concejos y en los respectivos presupuestos (esto es el principio de legalidad del gasto público, artículos 345, 348 y 349); ii) anualmente se deberá formular, presentar y aprobar el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, los cuales deberán, en un marco de sostenibilidad fiscal, corresponder al plan nacional de desarrollo (artículo 346); iii) el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de gastos (artículo 347); iv) el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva partida, excepto con su autorización, pero sí podrá eliminar o reducir partidas de gastos con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda

pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 (artículo 351); y, v) una ley orgánica regulará lo correspondiente a la relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto y la programación, aprobación, modificación, ejecución de este último en la Nación, las entidades territoriales y entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (artículo 352). Finalmente, en el artículo 353 la Carta prevé que los principios y disposiciones referentes a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de la Nación se aplicaran a las entidades territoriales en lo que fuere pertinente.

208. El sistema presupuestal está compuesto por 3 elementos: i) el plan financiero; ii) el plan operativo anual de inversiones; y, iii) el presupuesto anual. A partir de estos tres insumos se “expresa cuantitativamente la política fiscal y su interrelación con toda la actividad económica del país.”

210. El Plan Operativo Anual de Inversiones es un instrumento de programación que propende por el uso eficiente de los recursos disponibles, y sirve como herramienta articuladora entre la planeación y el presupuesto. En este se deben establecer “los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas”, en concordancia con el Plan Nacional de Inversiones y se determinan cuáles son los recursos disponibles. Así, se permite determinar cómo se van a ejecutar los programas y proyectos contemplados en el plan de desarrollo y la programación de objetivos y metas. Es un instrumento que garantiza la debida destinación legal de la inversión y que los proyectos y planes que se propusieron se puedan realizar, entre otras.

211. Como último elemento del sistema presupuestal está el presupuesto anual, que se consagra en la Ley Anual de Presupuesto, y es un “instrumento para el cumplimiento de los

planes y programas de desarrollo económico y social.” En este se incluyen el estimativo de ingresos y la autorización máxima de gastos para una vigencia fiscal. Debe contener: i) el presupuesto de rentas que contiene la estimación de ingresos corrientes; ii) el presupuesto de gastos; y, iii) las disposiciones generales que corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, y que sólo aplicaran para el año fiscal para el que se expidan.

212. En la Sentencia C-1064 de 2001, la Corte, señaló que el presupuesto es un “contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo, tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.”

213. Los principios de legalidad del gasto, anualidad del presupuesto y planeación, entre otros, informan el proceso de programación y ejecución presupuestal. El principio de legalidad implica: i) que en la ley de apropiaciones sólo pueden incluirse partidas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido, un gasto decretado en una ley anterior, un gasto de funcionamiento, servicio de la deuda o uno necesario para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 Superior); y, ii) que cualquier erogación con cargo al Tesoro debe estar previamente incluida en el presupuesto de gastos (artículo 345 Superior).

214. La aprobación del presupuesto se surte en dos etapas: en la primera, el Gobierno

prepara los elementos del Sistema Presupuestal, en particular, elabora un proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En la segunda, el Congreso de la República -o los Concejos municipales o Asambleas departamentales en el nivel territorial-, debaten, modifican o aprueban el presupuesto anual de rentas y la ley de apropiaciones. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la discusión y aprobación del presupuesto, e incluso su eventual modificación por el Congreso como órgano de representación plural, es “un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático.”

215. Existen tres momentos claramente diferenciables en el proceso de hacer una erogación, según la jurisprudencia constitucional, estos son: “(i) La actividad de decretar un gasto, que es propia del Congreso a través de la expedición de una ley. Según la jurisprudencia de la Corte, las leyes que decretan gasto público no tienen mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero ellas en sí mismas no constituyen órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (ii) La actividad de apropiar una suma para efectuar un gasto, actividad que se cumple por el Congreso, cuando aprueba la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto. Y, (iii), la actividad de ejecutar el gasto, o de hacerlo, que se circunscribe a la fase ejecutoria del presupuesto.” El principio de legalidad trasciende entonces a todo el ciclo presupuestal y permite determinar la validez de las decisiones en virtud de las cuales se efectúa el gasto público. Así, la legalidad del gasto en la fase de ejecución se verifica mediante la constancia de disponibilidad presupuestal que permite confirmar que, en efecto, el gasto está respaldado en una apropiación que, a su turno, fue aprobada en la ley anual de presupuesto, y que hay presupuesto suficiente para realizar la erogación.

216. En virtud del principio de planificación, el sistema presupuestal debe estar articulado con el sistema de planeación. En el diseño constitucional colombiano, las herramientas de planeación son esenciales para el cumplimiento del deber estatal de dirección de la economía y el cumplimiento de los fines del Estado social de Derecho. Dado que el Plan Nacional de Desarrollo y su componente principal, el Plan Nacional de Inversiones, es una

herramienta técnica de planeación y más precisamente, el principal instrumento de dirección de la economía, la concreción de los propósitos y objetivos nacionales de todos, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno Nacional es lo que permite planificar y priorizar (i) tanto las acciones del Estado, como (ii) la formulación y ejecución de los presupuestos públicos. Más recientemente, en la Sentencia C-415 de 2020, la Corte señaló que el Plan Nacional de Desarrollo “es el principal instrumento de planeación en Colombia, al radicar su importancia en que define y prioriza la dirección, los objetivos y las principales políticas del Gobierno de turno.”

217. El Plan Nacional de Inversiones debe incluir los principales programas y proyectos de inversión pública nacional que, a su turno deben ser descritos de manera concreta y detallada, con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones que requiere se autoricen para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. Este nivel de detalle del Plan Nacional de Inversiones dota de razonabilidad y publicidad el proceso legislativo, y facilita la coherencia de los presupuestos anuales del periodo de Gobierno. Respecto de los planes de desarrollo la Corte ha señalado que “las estrategias y las orientaciones generales contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, (...) son naturalmente abstractos y se refieren a multiplicidad de temas, son los programas y proyectos inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que concretan los derroteros de la acción estatal por el período plurianual al que se refiere cada Plan Nacional de Desarrollo e inclusive a más largo plazo en el caso de los programas y proyectos que requieran un periodo mucho mayor.”

218. Además de los apartes señalados, el Plan Nacional de Inversiones también debe incluir los mecanismos instrumentales para su armonización e inclusión en los presupuestos anuales, y se deben especificar las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento o

ejecución.

89. La Corte Constitucional ha identificado en el diseño constitucional del Plan Nacional de Desarrollo un modelo de planeación escalonada que va de lo más general de largo plazo, a lo particular y de corto plazo con el fin de aportar claridad y coherencia a la acción estatal. Mutatis mutandis los planes de desarrollo de las entidades territoriales guardan identidad con el del plan nacional de desarrollo pues la Constitución señala que aquellos también deben estar conformados por una parte estratégica y por un plan de inversiones a mediano y corto plazo y el artículo 36 de la Ley 152 de 1994 prevé que en materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas para el Plan Nacional de Desarrollo. En particular, el artículo 38 de la Ley 152 de 1994 dispone que los planes de las entidades territoriales “se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones”.

219. En conclusión, el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones y los elementos del sistema presupuestal, en particular los presupuestos anuales están íntimamente relacionados y dotan de coherencia el proceso de planeación y ejecución del gasto público. Su aprobación por el órgano colegiado de elección popular de las entidades territoriales materializa el cumplimiento del principio democrático y del principio de legalidad del gasto que, a su turno, garantiza la validez de todo el ciclo presupuestal.

Las vigencias futuras

220. El principio de anualidad, según el artículo 14 de la Ley Orgánica del Presupuesto, implica que “El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por

compromisos caducarán sin excepción.” Sin embargo, la Ley y la jurisprudencia han reconocido que existen ciertos programas o inversiones públicas que por su magnitud o importancia demandan la asunción de obligaciones por periodos superiores a una anualidad. Esta necesidad se atiende mediante la aprobación de vigencias futuras.

221. Inicialmente la figura fue adoptada en el artículo 76 de la Ley 21 de 1992, por la cual se decretó el presupuesto de 1993. Un año después se reprodujo en el artículo 40 de la Ley 88 de 1993, por medio de la cual se decretó el presupuesto de 1994. En ambas oportunidades la Corte declaró la exequibilidad de las normas, bajo el entendido que el principio de anualidad presupuestal no es absoluto. En la Sentencia C-337 de 1993, la Corte señaló que la necesidad de cumplir metas económicas que comprometan varias anualidades cuando existe una buena planeación de la inversión, es inevitable. Lo contrario haría imposible planear pensando en el desarrollo de forma integral, pues la planeación implica tener metas a corto, mediano y largo plazo. En especial, la Corte resaltó que sin esta figura, el Estado no podría hacer proyectos de inversión de gran envergadura, o mega-proyectos, sino que estaría limitado a realizar micro proyectos onerosos. De manera que “sin la plurianualidad, el proceso presupuestal no estaría en armonía con el proceso de planeación, lo cual contraviene el espíritu de la Carta.” Esta consideración fue reiterada en la Sentencia C-357 de 1994.

222. Así, las vigencias futuras se presentan como un instrumento de planeación presupuestal eficiente para el apalancamiento de proyectos de inversión, lo cual por regla general, excluye su utilización para la financiación de gastos recurrentes o gastos de funcionamiento. Naturalizar que las vigencias futuras se utilicen para el pago de gastos de funcionamiento implicaría eludir el principio de planeación presupuestal. Ahora bien, la Corte reconoce que es posible que la puesta en marcha de grandes proyectos de inversión demande ciertos gastos recurrentes o la operación de alguna infraestructura administrativa adicional que acompañe la ejecución del proyecto. La Sala estima que esos son los casos para los cuales la Ley previó que las vigencias futuras podrían ser utilizadas en gastos de funcionamiento. En otros términos, con el fin de preservar su naturaleza y garantizar el cumplimiento del principio de planeación presupuestal, cuando las vigencias futuras se destinen a gastos de funcionamiento, estas deberán guardar estrecha relación con proyectos de inversión.

223. El Consejo de Estado en Sentencia 0087699 del 1 de febrero de 2018, definió las vigencias futuras como “un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales.² Así, las vigencias futuras son una figura por medio de la cual se adopta una excepción al principio de anualidad presupuestal, en cuanto permiten autorizar apropiaciones de presupuestos futuros que exceden aquél en el que comienza la ejecución.

224. Las normas sobre vigencias futuras fueron incorporadas de manera permanente al ordenamiento en el artículo 9 de la Ley orgánica 179 de 1994, así:

“La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

“Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados, en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

“Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

“El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.”

225. En la Sentencia C-023 de 1996, la Corte estudió la constitucionalidad de la norma y concluyó que:

“Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

“El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

“En consecuencia, se declarará executable el artículo 9o. de la ley 179 de 1994.”

226. La Ley orgánica 225 de 1995, facultó al Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS para autorizar, en casos excepcionales, las vigencias futuras, en los siguientes términos:

“Artículo 3o. El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

“Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.”

227. El artículo 11 de la Ley orgánica 819 de 2003 modificó el artículo 3 de la Ley 225 de 1995, el cual quedó así:

“Artículo 3o. <Modificado por el artículo 11 de la Ley 819 de 2003> El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1 de esta ley.

“La secretaría ejecutiva del Confis enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

“Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Estos contratos se registrarán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.”

228. Así mismo, la Ley 819 de 2003 incorporó tres modalidades de vigencias futuras:

a. Vigencias futuras ordinarias del nivel nacional (artículo 10). Se refieren a la autorización de asumir obligaciones que afectan presupuestos futuros cuando i) la ejecución inicia en la vigencia en curso; ii) el objeto del compromiso se lleva a cabo en cada una de las vigencias; iii) el monto máximo de las vigencias se debe ajustar al Marco Fiscal de mediano Plazo; iv) como mínimo se debe contar con una apropiación del 15% en la vigencia en las que están autorizadas; y, v) cuando se trata de proyectos de inversión se debe contar con concepto previo y favorable del DNP y el Ministerio interesado. Estas son autorizadas por el CONFIS nacional y no pueden exceder el periodo de gobierno excepto cuando el CONPES declare el proyecto de inversión de importancia estratégica.

b. Vigencias futuras excepcionales del nivel nacional (artículo 11). El artículo 11 de la Ley 819 de 2003 permite que el CONFIS autorice que se asuman obligaciones que afectan el presupuesto de vigencias futuras, sin que haya apropiaciones en el presupuesto del año que se concede la autorización. Estas vigencias solo operan en casos excepcionales para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad y para garantías a las concesiones. El monto máximo, condiciones y plazo de estas vigencias futuras deberán estipularse en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Aunque el artículo 11 de

la Ley 819 de 2003 no contempló la autorización de vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, sin embargo, el Consejo de Estado concluyó que las entidades territoriales sí pueden asumir vigencias futuras excepcionales. El Consejo señaló, luego de analizar y comparar los procesos de planeación, estructuración del presupuesto y parámetros de disciplina fiscal de la Nación y las entidades territoriales, que “no existen razones de orden legal o de otro tipo que justifiquen un trato diferenciado de las entidades territoriales frente a la Nación respecto a la posibilidad de autorizar vigencias futuras excepcionales.”

c. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales (artículo 12). A iniciativa del gobierno local, previa aprobación del CONFIS territorial, la asamblea o concejo respectivo podrá comprometer presupuestos a través de vigencias futuras cuando i) la ejecución inicie en la vigencia en curso; ii) el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de las vigencias; iii) el monto máximo de las vigencias se ajuste al Marco Fiscal de mediano Plazo; iv) se cuente con una apropiación de mínimo el 15% en la vigencia en las que están autorizadas. v) Si se trata de proyectos que tengan inversión nacional se debe contar con concepto previo y favorable del DNP. No se podrán autorizar proyectos: i) que no estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y/o si la sumatoria de los compromisos a adquirir y sus costos futuros de mantenimiento exceden la capacidad de endeudamiento; ii) que excedan el periodo de Gobierno respectivo, excepto cuando se declaren de importancia estratégica; y, iii) en el último año de gobierno.

229. En el Informe de Ponencia para primer debate en la Cámara se informó que el proyecto de ley tenía como objetivo “consolidar la confianza y la credibilidad en la política fiscal del país, asegurar que en el largo plazo las finanzas públicas sean sostenibles generando condiciones para que la economía crezca de manera sostenida. En este sentido, el proyecto asegura las condiciones para un desarrollo estable del país y en consecuencia permite disponer de los recursos necesarios para la urgente inversión social que requiere Colombia.”

230. Respecto de las vigencias futuras concretamente se indicó en la ponencia que el proyecto introducía normas que modificaban su trámite con el fin de “aminorar la tendencia a utilizar los recursos públicos con fines electorales a través de la aprobación de vigencias

futuras, así como el impacto negativo que los ciclos de gasto de final de gobierno tienen sobre el crecimiento de largo plazo de la economía, el proyecto de ley establece límites estrictos al uso de dichas vigencias y a los nuevos compromisos de gasto, en los períodos críticos mencionados. En este sentido, y sin desestimar que la herramienta de vigencia futura permite estructurar contratos que por su propia naturaleza requieren largos plazos para su ejecución, como por ejemplo los de infraestructura, se designa al Confis para que determine dicho límite dentro del Plan Financiero de manera que haga coherente y consistente la senda de ingresos y gastos del gobierno.”

231. Así, la Ley orgánica 819 de 2003 respondió a la necesidad de disciplinar la situación fiscal del país, para garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de los niveles nacional y territorial. Dicha ley incorpora mecanismos de responsabilidad y transparencia fiscal dentro de las que se destacan el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la cuantificación y revelación del pasivo contingente y su eventual impacto en las finanzas territoriales, lo mismo que la determinación del costo de los proyectos de ley, acuerdo u ordenanza que ordenan gastos.

232. La Ley 819 de 2003 introdujo el CONFIS territorial como instancia técnica previa a la autorización de las vigencias futuras por parte de Concejos y Asambleas con el objetivo de aportar certeza y rigor técnico a la aprobación de las vigencias futuras de modo que se ciñan a las metas del marco fiscal de mediano plazo y consulten la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.

233. Como se puede observar, las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiera que permiten que el Estado en sus diferentes niveles pueda asumir obligaciones con presupuestos futuros a fin de realizar proyectos que requieren ser plurianuales. Por lo tanto, aunque constituyen excepciones al principio de anualidad en estricto sentido, de ello no se sigue que las vigencias futuras estén exentas del cumplimiento de las demás reglas y principios que informan el proceso presupuestal, en particular los

principios de legalidad y planeación presupuestal. Así, las vigencias futuras no podrán amparar gastos que no hayan sido incorporados en las apropiaciones aprobadas en el presupuesto que, a su turno, no podrá incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan de desarrollo.

234. Así mismo, las vigencias futuras deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, y atender a la meta de superávit primario de la entidad territorial. En el mismo sentido, deben estar previstas en el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto. Precisamente la intervención del CONFIS en el proceso de autorización de las vigencias futuras permite contar con un concepto técnico que dé cuenta del cumplimiento de las referidas condiciones.

Solución del cargo por desconocimiento del principio democrático

235. A juicio de la Sala Plena, como sucede con el CONFIS nacional y su previsión en el orden territorial por la Ley 819 de 2003, la atribución al CONFIS distrital de la competencia para autorizar vigencias futuras prevista en el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 no desconoce el principio democrático, por cuanto: i) las vigencias futuras que autoriza el CONFIS distrital son herramientas de planeación presupuestal que respaldan gastos que, en todo caso, deben obedecer al principio de legalidad, es decir, son operaciones presupuestales que, por mandato de la Constitución, permiten el cumplimiento de planes, programas y proyectos debatidos y adoptados en escenarios amplios de participación; ii) el CONFIS es una instancia técnica en la que participan miembros del gobierno distrital, designados por el Alcalde Mayor que fue elegido democráticamente para el cumplimiento de un programa de gobierno específico; y, iii) los Secretarios Distritales que integran el CONFIS son controlados políticamente por el Concejo Distrital. Así, entonces:

236. Primero, en virtud del principio de legalidad del gasto público, las vigencias futuras que apruebe el CONFIS Distrital solo podrán respaldar gastos decretados por el Concejo Distrital, que, además hayan sido incluidos en el presupuesto; y, en el caso de las vigencias futuras para inversión, correspondan a los planes, programas y proyectos incorporados en el plan de desarrollo de la entidad territorial y su plan de inversiones.

237. En opinión de los accionantes, la disposición acusada no asegura que las vigencias futuras sean autorizadas para financiar proyectos que respondan a las necesidades de la ciudadanía y no a intereses políticos del Alcalde de turno. Además, a su juicio la disposición sub judice no garantiza que la apropiación de vigencias futuras no se haga durante el último año de la administración, no exceda la capacidad de endeudamiento y que los proyectos autorizados correspondan a los contemplados en el Plan de Desarrollo, todos requisitos que se exigen en la legislación anterior.

238. La Sala no comparte la conclusión de los demandantes, por cuanto estima que, aun cuando el Concejo no intervenga de forma directa en la autorización de las vigencias futuras, la disposición acusada no desconoce el principio democrático dado que las demás normas del régimen presupuestal, en particular los principios de legalidad y planeación obligan a que los gastos que respaldan las vigencias futuras hayan sido debatidos y aprobados en el órgano de representación popular distrital en el que confluyen todas las fuerzas políticas de la entidad territorial. La lectura armónica de la disposición acusada que integra el régimen fiscal especial del Distrito Capital y por lo tanto orgánico, según lo previsto en el inciso primero del artículo 322 de la Constitución, con las demás reglas que integran el régimen orgánico presupuestal conduce forzosamente a apartarse de la lectura propuesta por los accionantes. Esto, por cuanto la sujeción del gasto público a lo previsto en el plan de desarrollo distrital se deriva de lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. A su turno, la Ley 358 de 1997, por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento, prevé mecanismos autónomos para garantizar que el Distrito no exceda su capacidad de endeudamiento, mientras que el Marco Fiscal de

Mediano Plazo limita las decisiones que un órgano como el CONFIS Distrital puede tomar en ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 14 sub judice, y dota de racionalidad la programación presupuestal distrital. Además, las reglas orgánicas presupuestales aplicables a las demás entidades territoriales son supletivas frente al régimen especial fiscal previsto para Bogotá como Distrito Capital que también es de naturaleza orgánica, en armonía con lo que exige el artículo 322 de la Constitución.

239. Segundo, tal como se expuso en precedencia, el carácter universal y expansivo del principio democrático implica que este no se agota en la democracia representativa. Dado que en este caso la Constitución Política no prevé expresamente una regla de competencia al respecto, el Legislador tiene un amplio margen de configuración para determinar los mecanismos mediante los cuales se concreta la participación democrática en el trámite de aprobación de las vigencias futuras tanto en el orden nacional como en el orden territorial según lo establecen las normas orgánicas del Presupuesto, a las cuales el Distrito Capital no es ajeno como lo señala la norma acusada, siempre que garantice razonablemente que los ciudadanos puedan intervenir en los procesos decisorios que afecten sus intereses.

240. Los accionantes estiman que la disposición acusada desconoce el principio democrático en cuanto confiere la potestad de autorizar las vigencias futuras al CONFIS Distrital el cual es un organismo que no es democráticamente elegido. La Sala encuentra que el CONFIS distrital cumple con la condición descrita en la Ley 819 de 2003 y además se trata de un cuerpo técnico, de carácter plural presidido por el Alcalde Mayor de Bogotá, quien fue elegido democráticamente, y cinco Secretarios del gabinete distrital designados por aquél. Si bien estos no son funcionarios de elección popular directa, sí conforman el Gobierno Distrital al ser designados por el Alcalde con el objetivo de cumplir, entre otros, el programa por el que fue elegido, que recibió el apoyo de las mayorías y se torna vinculante conforme lo dispuesto en la Ley 131 de 1994. La adopción de decisiones técnicas en el CONFIS permite entonces la eficacia y eficiencia de la gestión del gobierno distrital y, por esa vía, materializa el principio democrático al facilitar la ejecución de la voluntad de las mayorías que eligieron al Alcalde Mayor.

241. Tercero, la ciudadanía mediante sus representantes directos puede ejercer control político sobre los miembros del CONFIS distrital para garantizar que las vigencias futuras que estos aprueben, efectivamente cumplan las condiciones técnicas y jurídicas de las que depende su validez; y respalden proyectos que satisfagan las necesidades, y materialicen los derechos de sus electores. En efecto, los numerales 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política facultan al Concejo para requerir a los Secretarios del despacho del Alcalde a fin de que concurran a las sesiones del Concejo y absuelvan sus dudas. Incluso el Concejo está facultado para proponer y decidir mociones de censura contra los Secretarios Distritales.

Solución del cargo por desconocimiento de los artículos 313.3, 313.5 y 345 de la Constitución Política

242. La Corte encuentra que el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 no desconoce los artículos 313.3, 313.5, ni el principio de legalidad del gasto previsto en el artículo 345 de la Constitución Política al asignar a una autoridad diferente al Concejo Distrital, esto es, el CONFIS distrital, la competencia para autorizar vigencias futuras en el Distrito Capital de Bogotá.

243. Los demandantes alegaron que la norma desconoce el mandato constitucional consignado en los artículos 313.3 y 313.5 Superior, que le atribuyen al Concejo Distrital las facultades de autorizar al Alcalde la celebración de contratos y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. En su entender, al afectar el presupuesto, las vigencias futuras sólo pueden comprometerse con autorización del Concejo de Bogotá, en ejercicio de su autonomía y no por el CONFIS Distrital.

244. La Sala resalta en primer lugar que, si bien es cierto que la Ley 819 de 2003 es una ley orgánica con prevalencia jerárquica especial cuyas normas son aplicables a las entidades territoriales, la Ley 2116 de 2021, también tiene rango de ley orgánica. Por lo tanto, ante las posibles antinomias que puedan surgir entre estas dos leyes de la misma naturaleza, en tratándose de los asuntos relativos a Bogotá como Distrito Capital por mandato del artículo 322 de la Constitución, prevalece la Ley 2116 de 2021 por ser una ley orgánica especial, referida específicamente al Distrito Capital, sin perjuicio de la aplicación de los principios y las disposiciones establecidos directamente en la Constitución, en lo que sea pertinente.

245. Ahora, para la Sala la competencia sobre la decisión del gasto no se le usurpa al Concejo con el reparto de competencias adoptado por el legislador por cuanto las vigencias futuras son apenas un instrumento de programación presupuestal cuya autorización en una instancia técnica como el CONFIS Distrital no implica que funcionen como una suerte de presupuesto paralelo. Por el contrario, el principio de legalidad del gasto garantiza que, antes de tramitar y comprometer vigencias futuras exista una apropiación en el presupuesto que hubiere sido aprobada por el Concejo para la ejecución de un programa o proyecto previsto en el plan de desarrollo que es adoptado, también, por el Concejo del Distrito según lo prevé el artículo 313.2 Superior. De manera que, en la deliberación del Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual, el Concejo ejerce a plenitud las competencias previstas en los artículos 313.3 y 313.5 al controlar la inclusión de programas y proyectos plurianuales que impactan el presupuesto, y, aprobar o negar la apropiación que constituye la autorización máxima de gasto en la que se ampara la vigencia futura.

246. Como atrás ya se indicó, en la Sentencia C-023 de 1996 al estudiar la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 179 de 1994, la Corte señaló que “[i]nvocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: la autorización

de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras. // El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.”

247. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha señalado con claridad que la competencia asignada al Concejo en el artículo 313.3 de la Constitución Política para autorizar al Alcalde la celebración de contratos es, principalmente una función de tipo normativo, que no implica que el órgano de representación esté a cargo de la actividad contractual del municipio propiamente dicha. Al analizar el alcance de esta atribución, en la Sentencia C-738 de 2001, la Corte señaló:

“(…) De lo anteriormente expuesto se colige que, frente a la facultad para celebrar contratos creadores de situaciones jurídicas concretas, la Constitución faculta al Legislador para que permita al Gobierno que se vincule jurídicamente y por ende se obligue en el campo contractual. Sin embargo, la Carta no autoriza que el Legislador le imponga al Ejecutivo la celebración de un contrato específico, pues la autorización del Congreso está sometida a la realización de un acto de naturaleza administrativa. Por lo tanto, los artículos impugnados transgreden la Constitución.

“El anterior razonamiento es aplicable, mutatis mutandis, a las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, a la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, en ejercicio de lo dispuesto en la norma acusada. Por lo mismo, no podrán los Concejos, so pretexto de

reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta. En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.

“Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional; y que no se puede interpretar dicha norma en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política.”

248. En este caso los accionantes parten de la premisa según la cual, en virtud del artículo 313.3 el Concejo Distrital debe autorizar cada vigencia futura, en tanto esta se relaciona con la celebración de contratos por parte del Alcalde Mayor. Para la Sala es evidente que esta premisa no se compadece con el reparto de funciones que la Constitución previó para los concejos y los alcaldes municipales en materia contractual y que ha sido transcrita en precedencia. En consecuencia, el cargo por el aparente desconocimiento del artículo 313.3 constitucional no está llamado a prosperar.

249. Por las razones expuestas, la Sala Plena declarará la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 en relación con los cargos analizados en esta providencia.

Síntesis de la decisión

250. En este caso, la Corte conoció la demanda formulada contra el párrafo transitorio del artículo 6, y la totalidad del artículo 14, contenidos en la Ley 2116 de 2021, que modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, que contiene el Estatuto Orgánico de Bogotá. Los accionantes formularon cuatro cargos: (i) un cargo contra el párrafo del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 por la presunta vulneración de los artículos 158 y 322 de la Constitución; y, tres cargos contra el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 por (ii) la presunta vulneración del principio democrático (arts. 1, 2, 3 y 4 de la Constitución), (iii) la aparente violación del principio de igualdad, y (iv) el desconocimiento de lo previsto en los artículos 287, 313 y 345 de la Constitución Política.

251. La Sala estudió el cargo formulado respecto del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, por el presunto desconocimiento del artículo 322 de la Constitución. Para el efecto, la Corte señaló que el ordenamiento territorial en estricto sentido desarrolla el principio de descentralización, por medio de la cual se atribuyen competencias y funciones administrativas para el ejercicio del poder público, mientras que el ordenamiento del territorio es una función pública que permite orientar el desarrollo físico y económico de una entidad territorial mediante la definición de los usos del suelo. Al definir el contenido y alcance de la disposición acusada, la Corte señaló que la norma prevé que el Concejo deberá adoptar una nueva distribución territorial de las localidades que i) permita consolidar un modelo de descentralización territorial acorde con las necesidades de los territorios; ii) fortalezca el modelo de descentralización; iii) permita una mayor participación ciudadana en la gestión pública distrital; y, se mejore la prestación de servicios a cargo de las alcaldías locales.

252. La Corte resaltó que el párrafo transitorio demandado está incorporado a un artículo completo que prevé las condiciones para la creación de localidades. En particular, llamó la atención sobre el hecho de que el primer inciso del artículo 16 de la Ley 2116, que modificó el artículo 62 del Decreto 1421 de 1993, prevé que “el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalan a las localidades su denominación, límites y atribuciones

administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento”. El párrafo acusado permite que en el POT se delimiten las localidades con efecto a partir del 2028.

253. La Corte señaló que la creación, denominación, delimitación, atribuciones administrativas y demás disposiciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento de las localidades, corresponde a una materia propia de la organización administrativa distrital que se desarrolla mediante un acto de organización administrativa. Aunque esto es diferente a la regulación del uso del suelo que se determina conforme a la ley, en el Plan de Ordenamiento Territorial, es razonable que haya concordancia entre las dos decisiones y con mayor razón si se debaten simultáneamente. Dado que el artículo 322 de la Constitución define de forma expresa que la delimitación de las localidades y que la asignación de sus atribuciones le corresponde al Concejo Distrital, la norma acusada no viola la Constitución siempre y cuando el acto en el que se defina la delimitación corresponda a un acuerdo del Concejo y si el Plan de Ordenamiento Territorial es expedido por Decreto del Alcalde Mayor, ese acto no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá.

254. Lo anterior por cuanto: i) la norma sub judice reitera la competencia asignada en el artículo 322 de la Constitución Política, y adopta medidas para su cumplimiento ante la evidencia de la falta de actualización de las localidades en los años que han transcurrido desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993, sin que de este mandato se siga que el ordenamiento territorial del Distrito se subordina a la ordenación espacial de su territorio. ii) Es razonable que, ante la necesidad de actualizar la organización territorial del Distrito en función de las características sociales de su población, el número de habitantes y los cambios demográficos que ha sufrido la ciudad desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993, la ley incorpore una orden expresa para que el Concejo Distrital cumpla con la función que le atribuye el artículo 322 de la Constitución Política. iii) No es irrazonable que la decisión que adopte el Concejo sobre la delimitación de las localidades entre a regir en 2028, pues ese diferimiento de los efectos permite que la nueva delimitación de las localidades no genere

traumatismos en la administración distrital, y provee un plazo más que suficiente para que el Concejo debata y adopte las decisiones necesarias para cumplir con el resto del mandato previsto en el artículo 322 de la Constitución, esto es, la asignación de atribuciones y competencias a las localidades que se delimiten. iv) Sin embargo, la Sala no advierte que exista razón alguna que justifique que la competencia del Concejo Distrital prevista expresamente en el artículo 322 de la Constitución se modere o se traslade de forma temporal al Alcalde.

255. Segundo, la Sala procedió a analizar los cargos contra el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021. Los actores alegaron que el referido artículo desconoce el principio democrático y los artículos 313.3, 313.5 y 345 de la Constitución Política, referentes a los deberes del Concejo Distrital de proferir el presupuesto y al principio de legalidad del gasto. Al respecto la Sala señaló que la materialización del principio democrático no permite solo profundizar la participación, sino que contribuye a la eficacia de la función pública. Dado que el principio democrático tiene un carácter universal y expansivo, su materialización no se agota en la democracia representativa, por lo que la Constitución admite que el legislador prevea diferentes mecanismos para el efecto, siempre y cuando se garantice la participación. El margen de libertad de configuración legislativa se amplía o se restringe en función de la existencia de disposiciones constitucionales expresas sobre los escenarios e instancias en los que se deben tomar cierto tipo de decisiones. Así, la determinación de la validez de una disposición que asigna una competencia decisional a un órgano o autoridad pública dependerá, primero, de establecer si la Constitución prevé normas expresas en relación con la materia regulada, y segundo, si la disposición acusada desconoce tal previsión. En el evento en que no sea ese el caso, tercero, la Corte deberá evaluar si la disposición acusada garantiza razonablemente, o no, la participación del ciudadano en la actividad pública.

256. Además se refirió a las funciones del Concejo Distrital en relación el presupuesto del Distrito Capital. Allí se concluyó que el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones y los elementos del sistema presupuestal, en particular los presupuestos anuales están íntimamente relacionados y dotan de coherencia el proceso de planeación y ejecución del

gasto público. Su aprobación por el órgano colegiado de elección popular de las entidades territoriales materializa el cumplimiento del principio democrático, y del principio de legalidad del gasto que, a su turno, garantiza la validez de todo el ciclo presupuestal. Finalmente se dijo que las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ella. Estas deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, y atender a la meta de superávit primario de la entidad territorial. En el mismo sentido, deben estar previstas en el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto. Además, se señaló que las vigencias futuras deben estar destinadas, por regla general, a gastos de inversión, de manera que cuando se destinan a gastos de funcionamiento estos deben estar estrictamente relacionados con proyectos de inversión, en virtud del principio de planeación presupuestal.

257. Al resolver el cargo por violación al principio democrático, la Corte concluyó que el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 es exequible. Lo anterior por cuanto: i) las vigencias futuras que autoriza el CONFIS distrital son herramientas de planeación presupuestal que respaldan gastos que, en todo caso, deben obedecer al principio de legalidad, es decir, son operaciones presupuestales que, por mandato de la Constitución, permiten el cumplimiento de planes, programas y proyectos debatidos y adoptados en escenarios amplios de participación; ii) el CONFIS es una instancia técnica ya prevista en la Ley 819 de 2003, en la que -en lo que se refiere a la administración distrital- participan miembros del Gobierno Distrital, designados por el Alcalde Mayor que fue elegido democráticamente para el cumplimiento de un programa de gobierno específico; y, iii) los Secretarios Distritales que integran el Confis son controlados políticamente por el Concejo Distrital.

258. En el mismo sentido, la Corte encontró que el artículo 14 acusado no desconoce los artículos 313.3, 313.5 y 345 de la Constitución, por cuanto: i) la competencia atribuida a los Concejos en relación con la contratación municipal es principalmente una función de tipo

normativa que no implica que el Concejo deba autorizar cada contrato que el Alcalde, como máxima autoridad ejecutiva del municipio, deba celebrar; ii) en tanto las vigencias futuras son herramientas de programación y ejecución presupuestal, su validez está sujeta al cumplimiento de todas las reglas que componen el régimen presupuestal de las entidades territoriales, en particular el principio de legalidad en virtud del cual todo gasto debe ser autorizado en el presupuesto que, a su turno, aprueba el Concejo en el caso del Distrito Capital; y, iii) como todo gasto incorporado en el presupuesto, las vigencias futuras deben estar orientadas a la ejecución de un programa o proyecto incorporado en el plan de desarrollo de la entidad territorial, o bien corresponder a una de las apropiaciones incorporadas y aprobadas en el presupuesto de gastos de la entidad territorial como gasto de funcionamiento.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, “por medio de la cual se modifica el Decreto-ley número 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá”, en el entendido que cuando el Plan de Ordenamiento Territorial POT sea expedido por Decreto, no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 Por medio de la cual

se modifica el Decreto-ley número 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá, por los cargos estudiados de conformidad con lo expresado en la parte motiva.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General