

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL  
Sala Plena**

**SENTENCIA C-353 A de 2021**

**Ref.: Expedientes D-14179, D-14184 y D-14198 (acumulados)**

*Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"*

**Demandantes:** Germán Alberto Sánchez Arregocés, Milton José Pereira Blanco, Alejandro Carlos Chacón Camargo y Sebastián Sánchez Gallo

**Magistrado Sustanciador:**  
**ALBERTO ROJAS RÍOS**

Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

*I. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Germán Alberto Sánchez Arregocés (D-14179), Milton José Pereira Blanco (D-14184), Alejandro Carlos Chacón Camargo y Sebastián Sánchez Gallo (D-14198) presentaron demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se*

*adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”* por estimar que vulneran los artículos 1, 150 numeral 7, 158, 169, 287, 316 numeral 6, 318, 322 y 324 de la Constitución Política.

**2.** Por Auto de siete (07) de abril de dos mil veintiuno (2021) se admitieron las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos Germán Alberto Sánchez Arregocés (D-14179), Milton José Pereira Blanco (D-14184), Alejandro Carlos Chacón Camargo y Sebastián Sánchez Gallo (D-14198) contra los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 *“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”* por la presunta violación de los artículos 1, 150 numeral 7, 158, 169, 287, 316 numeral 6, 318, 322 y 324 de la Constitución Política.

**3.** Se ordenó comunicar el inicio del trámite al Presidente del Congreso de la República, así como invitar al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Nacional de Ediles de Colombia -FENAEDILCO-, a la Federación Nacional de Juntas Administradoras Locales FENAJAL, a Asocapitales, a las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Cartagena y Barranquilla, así como a las universidades Externado de Colombia, del Rosario, EAFIT, Libre de Colombia y Nacional de Colombia para que intervinieran, indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

**4.** Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. Posteriormente, la señora Procuradora General emitió el concepto de su competencia.

## **II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN**

**5.** A continuación, se transcribe y subrayan los segmentos normativos demandados:

**LEY 2082 DE 2021**

**(febrero 18)**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**(...)**

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

ARTÍCULO 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

PARÁGRAFO. Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

ARTÍCULO 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y

ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

### III. LAS DEMANDAS

#### Expediente D-14179

6. El demandante Germán Alberto Sánchez Arregocés presenta un cargo, en el que pide se declare la inexecutable de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 por vulnerar el principio de unidad de materia, previsto en los artículos 158 y 169 constitucionales.

7. Apunta que el núcleo temático de la Ley 2082 de 2021 es crear una categoría de municipio en el contexto del fortalecimiento de la descentralización administrativa y que así fue presentado en el Proyecto de Ley número 012 del 22 de julio de 2019 y que bajo ese criterio se desarrolló todo el trámite legislativo. Alude a la exposición de motivos del artículo 1 relacionada con el objeto, con énfasis en que la ley se presentó para “llenar vacíos en el diseño institucional, adoptar herramientas efectivas de gobernanza multinivel, provocar definiciones en materia de desarrollo y ordenamiento territorial y otorgar a las ciudades capitales un status jurídico y unas herramientas que les permitan asumir y cumplir su rol en el sistema político y en la dinámica socioeconómica de manera más eficiente”.

8. Sintetiza cada uno de los artículos propuestos en el proyecto de ley con los razonamientos de su presentación con el fin de indicar cuál es el núcleo temático de la ley. Así mismo se remite al informe de ponencia para el primer debate y a las intervenciones allí recogidas, las cuales transcribe y que, en su criterio, dan cuenta que el tema central es la creación de una categoría de municipios, esto es “ciudades capitales”, la descentralización y la relación del gobierno nacional con las ciudades capitales. Y esgrime que el Acta 24 del 5 de noviembre de 2019 el Coordinador Ponente en la sesión ordinaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes recabó en que efectivamente eran esos los elementos estructurales del proyecto de ley.

9. A partir de allí sostiene que no es posible hallar una conexidad directa e inmediata con los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 y su núcleo

temático, pues lo que se hizo con tales preceptos fue reformar la Ley 1617 de 2013 relacionada con el “Régimen para los Distritos Especiales”, al punto que solo fueron introducidos en el debate ocurrido el 5 de noviembre de 2019 por el Representante César Augusto Lorduy Maldonado, quien admitió que el único argumento para trasladar la administración de los alcaldes locales sobre los fondos locales, se le hiciera a los alcaldes distritales era que *“los Alcaldes Locales no tienen ningún tipo de infraestructura”* para manejarlos.

**10.** Para el impugnante dicha razón es caprichosa e inadmisibles y desconoce, infundadamente, el régimen jurídico especial de los Distritos Especiales, que en la referida Ley 1617 de 2013 les reconoce la posibilidad de dividir su territorio en localidades, a quienes les asigna la gestión de su territorio con no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito que integran el Fondo de Desarrollo Local de las Localidades y que, antes de la expedición de la Ley 2082 de 2021, le reconocía a los alcaldes locales ser ordenadores del gasto y representantes legales de dichos fondos.

**11.** Refiere que la Corte Constitucional, en sentencias C-538 de 2005 y C-262 de 2015 ha reconocido que trasladar la administración de recursos a las localidades es una medida que profundiza la descentralización y que por ende las medidas acusadas terminan afectando la gestión del territorio. Discurre que la incoherencia o inconexidad material fue advertida en el trámite legislativo, en la que se resaltó que no correspondía modificar la Ley 1617 por tratarse de una Ley de Distritos específicamente.

**12.** Sobre este mismo aspecto refiere que ni en el título, ni en los capítulos de la Ley que se demanda parcialmente se advierte coherencia con el núcleo temático, pues los artículos 15 y 16 no contribuyen en materia de desarrollo urbano y territorial, no se enmarcan dentro de una política pública nacional para el desarrollo territorial, no corresponden a reglas de distribución de recursos para compensar las cargas que soportan las ciudades capitales, no coadyuvan a la coordinación de políticas públicas en el nivel nacional y local, ni delega, por el contrario les cercena la posibilidad a los alcaldes locales de manejar recursos.

**13.** Señala el censor que *“en el presente caso las normas demandadas poseen un carácter modificador de una de las modalidades establecidas para el régimen de las entidades territoriales, esto es, el régimen especial propio”* y que esto afecta la organización y funcionamiento de los distritos especiales, particularmente una competencia esencial cuál es el ejercicio de

la representación legal de los fondos de desarrollo local. Y esa suma de razones a su juicio fundamentan el cargo por violación de unidad de materia que en su criterio implica que deba declararse la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

### **Expediente 14184**

**14.** Milton José Pereira Blanco demanda la inconstitucionalidad de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, por un cargo de desconocimiento de los artículos 150 numeral 7, 287 y 313 numeral 6. Aduce que la disposición impugnada contraviene las competencias normativas de los Concejos Municipales y Distritales y la autonomía de las entidades territoriales dado que i) existe falta de competencia del Congreso para determinar la estructura de la administración municipal pues esta corresponde a los concejos municipales y ii) las disposiciones demandadas afectan la autonomía territorial al privar a las autoridades locales de la facultad de direccionar y regular asuntos propios de su competencia.

**15.** Explica que la Ley 2082 de 2021 es de naturaleza orgánica, que aun cuando hace parte del bloque de constitucionalidad pueden ser objeto de control, como lo ha hecho la Corte Constitucional en sentencias C-093 de 2002 y C-489 de 2012 y continúa con que el legislador solo tiene la competencia para establecer la estructura de la administración nacional, no así para determinar la estructura de la administración distrital, ya que esto corresponde a las corporaciones administrativas territoriales de elección popular, de acuerdo con lo señalado en los artículos 287, 300 numeral 7° y 313 numeral 6 de la Constitución Política.

**16.** Asegura que *“el legislador al crear una entidad con personería jurídica, patrimonio propio, representante legal y ordenador del gasto en las estructuras de las administraciones municipales o distritales, desborda las competencias constitucionales otorgadas por el artículo 150 numeral 7”* y que de esa manera vacía la competencia de los concejos municipales (artículo 313 numeral 6 CP) y justo por ello no se encontraba habilitado para *“crear fondos con personería jurídica, patrimonio propio, representación legal y ordenador del gasto en la estructura de la administración territorial”* y que al hacerlo se quebrantaron las competencias conferidas por el constituyente a las corporaciones públicas de elección popular.

**17.** Recaba en que únicamente los concejos municipales pueden crear y organizar las localidades y asignarles competencias y funciones administrativas, como una expresión de la descentralización territorial, que esto lo ha reconocido la Corte Constitucional entre otras en sentencia C-152 de 1995 de la que transcribe apartes, y sigue con que los artículos demandados determinan parte de la estructura de la administración municipal al crear los Fondos de Desarrollo con el carácter de personas jurídicas del orden distrital, invadiendo competencias de los concejos y aunado a ello desarticulan la estructura de los municipios, vaciando las competencias territoriales, y que existen múltiples decisiones constitucionales que dan prevalencia al principio de autonomía territorial, según dan cuenta las sentencias C-1051 de 2001, C-579 de 2001, C-105 de 2013 y la C-149 de 2010.

**18.** Esgrime que *“la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios”* y que por ello existe el principio de inviolabilidad de dichas competencias y asevera que *“ las disposiciones demandadas generaron pérdida de control y dirección de los procesos decisorios relacionados con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales, repercutiendo en el objeto institucional del concejo municipal, pues, determinar la estructura de la administración municipal hace parte de ese núcleo esencial, en tanto crear fondos con personería jurídica implica per se, determinar la estructura de la administración municipal. En el caso concreto no existe concurrencia de competencias, pero el desbordamiento del legislador afectó el núcleo básico de la función de que trata el artículo 313 numeral 6, pues invadió la órbita de competencias de los concejos, configurándose con ello el llamado vaciamiento de la competencia”*.

**19.** Escribe que los distritos son entidades territoriales, y que según el artículo 286 superior, gozan de autonomía. Así mismo que el Consejo de Estado ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía se nutre por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses, y que esto es indisponible por parte del legislador. Que así lo ha reconocido la Corte Constitucional entre otros en sentencia C-010 de 2013 de la que transcribe apartes y a partir de la cual concluye que *“el núcleo esencial de la autonomía territorial está conformado por aquel reducto mínimo, indisponible por parte del legislador, que consiste en la facultad de las entidades territoriales de*

*gestionar sus propios intereses, el cual se delimita mediante las potestades previstas en el artículo 287 de la Constitución Política; esto es: (i) gobernarse por sus propias autoridades; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales”.*

**20.** Así mismo resaltó que ya el Consejo de Estado, mediante sentencia de Sala Plena de 6 de junio de 2018 definió que la competencia para la creación y la regulación de los Fondos de Desarrollo Local es un asunto del Concejo del Distrito Capital y culmina con que las decisiones judiciales son enfáticas en que el Congreso de la República carece de competencia para crear fondos de desarrollo local con personería jurídica, como lo hizo con la Ley 2082 de 2021 y por ende deben declararse inconstitucionales.

### **Expediente D-14198<sup>1</sup>**

**21.** Alejandro Carlos Chacón Camargo y Sebastián Sánchez Gallo demandan las expresiones “*cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital(...)*” y “*el alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos (...)*” de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2082 de 2021 por vulnerar los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991.

**22.** En un acápite de introducción aseguran que la Constitución Política de 1991 estableció un régimen territorial basado en la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, entregándole al Congreso la facultad de crear departamentos y establecer categorías de municipios, como en efecto lo hizo con la Ley 2082 de 2021, la cual crea una categoría denominada “*ciudades capitales*” con la finalidad de fortalecer la descentralización administrativa.

**23.** Fundado en ello presentan un único cargo de inconstitucionalidad, en el que indican que los apartes impugnados afectan el principio de

---

<sup>1</sup> En escrito allegado el 1 de septiembre de 2021, vía correo electrónico, los ediles de diferentes Localidades de Bogotá, y de la ciudad de Buenaventura, coadyuvaron a la petición de inexecutable, estos son Juan Camilo Castellanos, Cirano Augusto Cardona Toro, Edgar Mario Mercado, Oscar Duarte Niño, John Silver Zambrano, Diterlizen Rojas Gómez, Clara Gutiérrez, Nancy Viviana Roa Gómez, Carmen Eliza Blanquicet Angulo, María Gladys Caicedo Román, Diego Alexander Velasco Ruiz, Jorge Sinisterra, Heber Andrés Rosero, Juan Guillermo Riascos Portocarrero, Cristian Mauricio Escobar Torres, Darwin Cuero Sinisterra, Andrés Mauricio Riascos, Mario Hurtado García, Andrés Felipe Cortés Murillo, Gloria Esperanza Hernández Pira, Yenny Alexandra Romero Castañeda y Erika Milena Medina Arévalo.

autonomía territorial. Tras realizar un análisis jurisprudencial de cómo la Corte Constitucional ha entendido dicho principio, específicamente derivando las reglas de las sentencias C-478/92, C-535/96, C-579/01, C-532/05, C-891/12, C-624/13, C-346/17, SU-095/18, C-189/19, C-119/20 advierten que allí se analiza *“la autonomía territorial comparando con las atribuciones que la Constitución y la Ley ha entregado a los territorios frente al Estado Central. Esto no impide asegurar que se puede predicar la misma situación de las autoridades locales frente a otras de mayor rango. Los derechos que surgen de la autonomía territorial también son aplicables a las autoridades locales frente a los asuntos de su competencia y como se explicará más adelante, las normas demandadas impiden que estas autoridades administren de forma libre y autónoma sus recursos- cuyo límite es la Constitución y la ley- al establecer que los alcaldes distritales son los representantes legales y ordenadores del gasto de los presupuestos de las juntas administradoras locales”*.

**24.** Indican en un apartado sobre autonomía territorial como derecho de gobernarse por autoridades propias, que el artículo 318 superior establece la creación y función de las Juntas Administradoras Locales, que son elegidas popularmente y que tienen como funciones, entre otras, las de participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos y distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

**25.** Destacan que el artículo 322 constitucional es inequívoco en que a las autoridades locales le corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio y el 324 que las juntas administradoras locales son las encargadas de distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades insatisfechas de la población y que aquellas además eligen a los alcaldes locales de ternas enviadas por el Alcalde Distrital (artículos 322 y 323 CP).

**26.** Entienden que los alcaldes locales y las juntas administradoras locales tienen relevancia constitucional, y se les asignó un grado de autonomía, de allí que no era posible constitucionalmente que se variara como lo hicieron las normas demandadas *“ya que no pueden gestionar los asuntos propios de sus localidades y la ejecución del presupuesto queda al arbitrio del Alcalde Distrital”*.

**27.** Sobre las Juntas Administradoras Locales, traen a consideración el artículo 131 de la Ley 136 de 1994 que en su criterio da cuenta de que son las llamadas a gestionar todos los asuntos locales que surjan en el marco de sus competencias y territorios, de allí que al dejarse en cabeza de los Alcaldes Locales la representación legal y la ordenación del gasto del presupuesto, se anula la autonomía de las Juntas Administradoras Locales quienes deberán siempre estar autorizadas por el Alcalde Distrital.

**28.** Así mismo apuntan que los alcaldes locales no son elegidos popularmente, pero si gozan de un grado de soberanía popular dado la incidencia que en su elección tienen las Juntas Administradoras Locales. De allí que cuestionan que *“si la representación legal y ordenación del gasto de los Fondos de Desarrollo local quedan en cabeza del Alcalde Distrital se dificulta, hasta ser inconstitucional que las autoridades locales como son las JAL y alcaldes locales puedan: (i) contribuir al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida en sus territorios; (ii) cumplir su finalidad de dirigir, manejar, prestar los servicios públicos a los que haya lugar; (iii) construir obras de interés y; (iv) ejercer las funciones que les corresponden”*.

**29.** Bajo el título de *“el trámite para aprobar el presupuesto de los fondos de desarrollo social”* explican los procedimientos de aprobación del presupuesto que se utilizan en Bogotá, Barranquilla y Cartagena, para comprobar que tanto los alcaldes locales como las JAL tienen una participación en la creación, aprobación y ejecución del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.

**30.** Sostienen que los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 vulneran los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 porque *“i) Si la representación legal de los Fondos de Desarrollo local quedan en cabeza del Alcalde Distrital, los alcaldes locales pierden participación y autonomía en la elaboración del presupuesto dado que estos fondos deben enviar a la Secretaría de Hacienda Distrital la proyección de Ingresos Corrientes y Recursos de Capital para su validación, esto quiere decir, que dicha tarea la realizará el Alcalde Distrital, imponiendo desde un inicio sus políticas y decisiones a las autoridades locales. Estas autoridades tendrían que aceptar un presupuesto que impone el alcalde distrital sin tener en cuenta no solo las necesidades de los territorios locales, sino hasta el punto de controlar los rubros para el funcionamiento de las JAL”*.

**31.** Y finalmente que *“(ii) Si la ordenación del gasto del presupuesto que compone el Fondo de Desarrollo Local queda en cabeza del Alcalde Distrital, es claro que las autoridades locales pierden total autonomía para ejecutar el presupuesto que por la división territorial dispuesta por la Constitución les compete. Si el alcalde va a controlar el gasto de dichos rubros sería incongruente la existencia de diferentes autoridades locales que puedan gobernarse autónomamente. La finalidad o intención del constituyente de permitir la existencia de autoridades locales que se encarguen de resolver los problemas que existen en sus localidades se desconoce y se vulnera con las disposiciones legales demandadas”*. De allí que al permitirse al Alcalde Distrital ser el ordenador del gasto queda en control de los rubros de funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales que son elegidas popularmente, eliminando el control de la gestión de las autoridades locales y aun cuando el Alcalde Distrital puede delegar, esto no lo exime de poder reasumir las funciones en cualquier momento.

#### **IV. INTERVENCIONES**

**32.** La mayoría de las intervenciones piden la inexecutable de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, por considerar que existe vulneración de los principios de unidad de materia y de autonomía territorial. De un lado al sostener que una ley que está dirigida a crear una categoría de municipal de ciudad capital y fortalecer la descentralización administrativa no podía introducir unos artículos que contravienen su objeto, y de otro que, al hacerlo, se debilita la capacidad de los municipios de determinar de qué manera las Juntas Administradoras Locales (artículo 324 superior) y los Alcaldes Locales hacen gestión de sus recursos, lo que erosiona su autonomía.

**33.** Los dos restantes intervinientes consideran que las disposiciones impugnadas sí se ajustan a la Constitución pues las Juntas Administradoras Locales no son una entidad territorial, al no estar reconocidas como tales en el artículo 287 superior, de manera que el Congreso podía definir sobre el manejo de los recursos del Fondo de Desarrollo Local, aunado a que no se quebrantó el principio de unidad de materia, pues los preceptos si concretan uno de sus ejes temáticos cual es el del fortalecimiento de los mecanismos de descentralización. También uno de ellos pide que se declare inepta la demanda con referencia D-14184 por carecer de certeza, pues lo que cuestiona es la existencia de los Fondos de Desarrollo Locales, que están previstos en otra normativa y no es lo que desarrollan los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021.

34. Por último, uno de los escritos, se limitó a allegar documentos jurídicos relacionados con la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones que decretaron los Fondos de Desarrollo Local del Distrito de Bogotá por vulnerar el principio de autonomía territorial. En el orden que se indica a continuación se realizará su síntesis:

<b>Interviniente</b>	<b>Concepto</b>
Federación Colombiana de Municipios	Inexequible
Ediles de Cartagena	Inexequible
Federación Nacional de Ediles de Colombia	Inexequible
Universidad del Rosario	Inexequible
Camilo Cuellar Conde/Jonatan Gómez Fajardo	Inexequible
Harold Sua Montaña	Inexequible/Inhibición
Asocapitales	Exequible
Distrito de Cartagena	Exequible
Alcaldía de Bogotá	Sin petición

## 1. FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

35. El Director Ejecutivo, Gilberto Toro Giraldo, pidió declarar la **inexequibilidad** de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021. Asegura que se viola el principio de unidad de materia, dado que los propósitos de la ley eran los de creación de la categoría municipal de ciudad capital, así como la profundización de la descentralización, pero que las disposiciones demandadas tienen una finalidad distinta. Así mismo que se quebranta el principio de autonomía territorial pues las normas suponen una regresión de la descentralización, al disponer que el Alcalde Distrital es el representante legal del Fondo de Desarrollo Local y que cuenta con la ordenación del gasto, en detrimento de las autoridades locales.

36. Apunta que las razones para despojar a los alcaldes locales de la ordenación del gasto fueron precarias, al punto que la iniciativa se fundó en la Nueva Granada y en la consigna “*centralismo en la actualidad, pero federalismo en el futuro*”, que se tradujo en eliminar la posibilidad de que las localidades eleven su capacidad de gestión y atiendan con eficiencia los servicios locales.

37. Cuestiona que la medida encargue a ciudades capitales de la administración de las micro responsabilidades locales, lo que las hace más ineficientes y además desbordan sus capacidades y posibilidades.

38. Asegura que las disposiciones demandadas también vulneran el artículo 318 de la Constitución, el cual le asigna a las Juntas Administradoras Locales la potestad de distribuir las partidas globales que

les asigne el presupuesto municipal, así como el artículo 322 superior que le otorga las competencias de su territorio a las localidades, de allí que es evidente la inconstitucionalidad de dichas medidas *“pues a la vista queda que hacer que el Alcalde Distrital sea el ordenador del gasto local es enrevesar ese sistemas de reparto de competencias, en la medida en que si la Junta Administradora Local es la llamada a distribuir las partidas presupuestales la simetría obliga a que sea el Alcalde Local quien tenga a cargo la ejecución de las partidas así distribuidas”*.

## 2. EDILES DE CARTAGENA

**39.** Giselle Isamar Hernández Vargas, María Bernarda Sayas Ruz, Gabriel Alberto Medrano Romero, José Miguel Romero Pérez, Damián Hernández Anillo, Carlos Andrés Tuñón, Yadira Mercado Bolaño, Marcel Enrique Pareja Velásquez y Alberto Enrique Bernal Novoa, en su condición de Ediles de las localidades del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias coadyuvan a la demanda, es decir piden la **inexequibilidad** de las normas demandadas.

**40.** Señalan que los dos artículos demandados implican una evidente la regresión del principio de autonomía territorial, al debilitar el papel de las Juntas Administradoras Locales, las cuales representan directamente al territorio, es decir que se anula su participación y capacidad de decisión, lo que contraría el preámbulo de la Constitución.

**41.** Así mismo consideran que los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 vulneran el artículo 1 superior, al contrariar el principio de autonomía territorial, afectando el diseño democrático, participativo y pluralista del ordenamiento jurídico al ser facultativo y no obligatorio, que el alcalde les asigne el presupuesto para que se distribuya en el territorio, erosionando el papel de las Juntas Administradoras Locales, y similares argumentos utilizan para decir que también se vulnera el artículo 2 superior.

**42.** Esgrimen que también se viola el principio de unidad de materia pues la Ley 2082 de 2021 tuvo por finalidad la creación de la categoría municipal de ciudades capitales, así como la adopción de mecanismos para fortalecer la descentralización administrativa, sin embargo, hizo lo contrario. Acuden a algunos apartados de la sentencia C-047 de 2018 para significar que las reglas de conexidad sistémica se incumplieron pues *“antes de procurar por una verdadera descentralización, terminan más bien haciendo lo contrario, es decir materializan la centralización de los recursos del fondo de desarrollo local en los alcaldes distritales. Los cuales eran potestativos de los alcaldes locales por mandato de la Ley 1617 de 2013”*.

**43.** Acuden a las sentencias C-727 de 2000 y C-624 de 2013 en las que se explica el concepto de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales y con fundamento en esta última aduce que si las alcaldías locales, por mandato de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 no pueden ordenar el gasto de los fondos de desarrollo local, es claro que pierden su autonomía al no poder administrar sus recursos.

**44.** Señalan que el bloque de constitucionalidad fue desconocido. Copian en extenso un aparte de la sentencia C-067 de 2003, para luego decir que se quebrante el preámbulo de la Constitución, pues el marco de descentralización, por el cual las Juntas Administradoras Locales tenían algún grado de autonomía fue desconocido, dado que ahora dependen de los Alcaldes, como ordenadores de los gastos, sin advertir que con ello se vulnera y destruye su autonomía y se les anula su participación y capacidad de decisión frente a los problemas que aquejan a las comunidades que representan.

**45.** Argumentan que la autonomía territorial es un elemento definitorio del Estado Social de Derecho, que busca darle desarrollo humano y económico a las entidades territoriales, por ello estiman inadmisibles las normas demandadas que, en su criterio les sustrae su incidencia en el presupuesto, haciéndola optativa por parte del Alcalde Distrital impidiendo el mejoramiento y la resolución de las necesidades sociales de sus entornos comunitarios.

**46.** Arguyen que es indispensable que esta corporación los dote de *“herramientas constitucionales, que nuestra autonomía no solo es necesaria para mejorar la existencia del Estado, cada vez más precaria en las comunidades, sino que es una forma para que, por medio de estos principios, se cumpla el papel del derecho, cual es mejorar las condiciones de vida y propiciar una convivencia pacífica en los seres humanos”*.

**47.** Recaban en que los artículos 15 y 16 demandados son contrarios al querer del constituyente y además que violan el principio de unidad de materia, pues de su objetivo, cual era crear la categoría municipal de ciudades capitales y fortalecer la descentralización administrativa, el legislador hizo todo lo contrario.

**48.** Acuden al contenido de la sentencia C-047 de 2018 que desarrolló el principio de unidad de materia y aseguran que en este asunto, lejos de concretarse la descentralización, que era uno de los objetivos de la ley, termina centralizando las funciones en cabeza del Alcalde Distrital, impidiéndole a los entes locales contar con el derecho a administrar sus recursos, de ahí que deba declararse inconstitucional la medida.

### 3. FENAEDILCO

49. La entidad solicita la **inexequibilidad** de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 al considerar que se viola el principio de autonomía territorial pues se debilita el papel que cumplen las juntas administradoras locales y por ende la democracia participativa *“puesto que supeditar nuestra autonomía en los territorios al representante del ente territorial, en cuanto a que el sea el representante legal del Fondo Local y el ordenador del gasto, es reducirnos a servidores públicos subordinados al imperio de las decisiones del representante del ente territorial, desapareciéndonos como actores principales en nuestro territorio”*.

50. Explican que las normas demandadas contravienen los mandatos superiores de democracia y de participación con autonomía en los territorios y en esa medida deben ser apartados del ordenamiento o *“que se condicione la exequibilidad de dichas disposiciones jurídicas en el sentido de establecer que, para efectos de la ordenación del gasto, en lo que respecta a la ordenación del gasto”*.

### 4. UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

51. A través de su Decano y de una profesora asociada de carrera, la Universidad pide la **inexequibilidad** de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 por vulnerar el principio de autonomía territorial, máxime cuando el legislador ordinario carece de competencia para establecer la estructura de la administración municipal y distrital, dado que aquella corresponde a los Concejos Municipales.

52. Inician con una referencia doctrinal e histórica sobre el principio de autonomía territorial, para luego explicar que en el artículo 1 y el 287 de la Constitución Política se estableció como un principio general de organización que, en lo relacionado con los municipios les permite desarrollar medidas para lograr el bienestar general y atender las necesidades de la población.

53. A partir de distintas decisiones de esta Corte, aducen que el Estado Central tiene límites y por ello la autonomía de las entidades territoriales implica, bajo el contenido del artículo 287 superior, (i) la capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) la potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) la facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) el derecho a participar en las rentas nacionales. Así mismo que el Estado no puede hacer un uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar la autonomía de dichas entidades.

**54.** Discurren en que en el Título XI de la Constitución se señaló que la esfera municipal se constituye en el ámbito por excelencia de ejecución administrativa y como principal responsable de la prestación de los servicios públicos, y en ese sentido la Corte desarrolló una garantía constitucional de la autonomía territorial, y tras citar las sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016, T-445 de 2016 y el Auto 053 de 2017 sostiene que, según el precedente *“los municipios son competentes para participar y decidir sobre asuntos como el ordenamiento del territorio, la reglamentación de los usos del suelo y la protección del patrimonio ecológico, de acuerdo con su garantía constitucional e institucional. Y pueden participar en los asuntos que le atañen e involucran la relación de los habitantes con su territorio para la defensa de sus intereses, diversos al interés nacional-central”*.

**55.** Manifiestan que el quebrantamiento del principio de autonomía territorial se originó en que los artículos demandados privaron a las autoridades locales de la facultad de regular sus propios asuntos, y vació la competencia de los Concejos Municipales para determinar a cabo la estructura de los municipios lo que genera pérdida de control y dirección de los procesos decisorios relacionados con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales.

**56.** Alegan que el Congreso de la República no puede crear Fondos de Desarrollo Local con personería jurídica y, al hacerlo determinó la estructura de la administración municipal y actuó sin competencia, y siguen con que *.”de esta forma se viola el artículo 150.7 de la CP y el artículo 313.6 CP los cuales establecen la competencia de determinar la estructura de Estado del nivel nacional en cabeza del Legislador, y la atribución en los Consejos de la competencia para determinar la estructura de la administración municipal”*.

## **5. CAMILO CUELLAR Y JONATHAN GÓMEZ**

**57.** Los ciudadanos solicitan la inexecutable de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021. Argumentan que se viola el principio de autonomía territorial. Luego de traer a colación el contenido y alcance de dicho principio y sus implicaciones en la jurisprudencia constitucional, indican que su núcleo tiene dos connotaciones, esto es que (i) a los municipios les corresponde el ejercicio de funciones y competencias, así como contar con un gobierno y autoridades propias dentro del territorio y (ii) es indisponible la realización de modificaciones por parte del legislador sobre las competencias y funciones de las entidades territoriales, así como sus derechos y atribuciones consagradas en el artículo 287 superior.

58. Reproducen un aparte de la sentencia C-931 de 2006 para significar que la configuración normativa del Congreso tiene límites al modificar sustancialmente el núcleo esencial de las entidades territoriales *“(Municipios, Departamentos, Distritos), como son su derecho a autogobernarse y a tener una autonomía administrativa, las cuales le permitan modificar y determinar la estructura de su respectiva administración, como sus dependencias. Todo bajo el axioma elemental que las entidades territoriales gozan de autonomía e independencia para la gestión de sus intereses con los límites que establezca la Ley y la Constitución”*.

59. Así mismo expresan que el artículo 313 superior indica las competencias de los Concejos Municipales y Distritales para reglamentar sus funciones, la eficiente prestación de servicios, la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias entre otras potestades y que si bien es cierto es en relación de los municipios que se predica la autonomía territorial, lo cierto es que las normas demandadas desconocen el diseño de la administración territorial *“ya que al crear un fondo de desarrollo local, ente con personalidad jurídica y patrimonio propio con representación del alcalde distrital establecido por el legislador, se atribuye de potestades ajenas, de esta forma genera como consecuencia una falta de competencia (Art. 150 núm. 6° C.P.), desconociendo los elementos esenciales del principio de autonomía, en referencia a la noción del autogobierno y la autonomía administrativa, los cuales atribuyen la facultad de determinar y organizar la estructura administrativa de los municipios y distritos”*.

60. Esgrimen que si bien el legislador entrega esas competencias a los Alcaldes Distritales, lo hace alterando las competencias de los entes territoriales para definir sobre la organización administrativa y de presupuesto, competencia que sólo tienen los Consejos Distritales, encargados en la entidad territorial de diseñar, estructurar y realizar los lineamientos de composición de la administración pública local, de allí que la norma se opone a la Constitución.

## 6. HAROLD SUA MONTAÑA

61. El ciudadano pide que se declare la **inexequibilidad** de las normas<sup>2</sup> por considerar que se vulneran los artículos 1, 158, 313 N° 6, 318, 322 y 324. Así mismo que se inhíba la Corte en relación con los cargos por violación del artículo 150 N°7 y por el 287 de la Constitución, pues alude a que estos no están debidamente argumentados y que se exhorte al Congreso de la República *“a crear leyes a través de las cuales las*

---

<sup>2</sup> También que se declare la exequibilidad de las mismas normas, solo que se comprende que está en desacuerdo en que se aparten por el artículo 169 superior.

*Alcaldías Locales tengan la infraestructura necesaria para manejar los fondos de desarrollo local”.*

**62.** En relación con el fondo del cargo asevera que, de la sola confrontación de las normas, con el contenido de los artículos 313, 318, 322 y 324 superiores se deduce la incompatibilidad y por tanto son “*veraces las afirmaciones de los accionantes al respecto*”.

## **7. DISTRITO DE CARTAGENA**

**63.** Edgar Alfredo Vásquez Paternina, como apoderado especial del Distrito de Cartagena, pide que se declare la **exequibilidad** de las normas demandadas.

**64.** Dice que el principio de unidad de materia no se trasgredió pues, aunque las disposiciones demandadas se refieren a distritos capitales y no a municipios, si buscan fortalecer la descentralización administrativa y se cumplió el trámite legal, para ello acude a la reproducción en extenso de las decisiones C-482 de 2012 y C-830 de 2013 y enfatiza en que al Congreso de la República si le está conferida la facultad para adoptar dichas medidas.

## **8. ASOCAPITALES**

**65.** El Director Jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales- ASOCAPITALES- pidió, en relación con la demanda D-14184, declararla inepta, por estimar que carece de certeza pues allí se afirma que la Ley 2082 de 2021 que creó los Fondos de Desarrollo Local es la que contraviene la Constitución, cuando esto lo hizo la Ley 1617 de 2013, específicamente los artículos 61 y 66, de allí que no se cumplan las exigencias de análisis de fondo.

**66.** Sobre las restantes demandas asegura que la medida impugnada es exequible. De un lado sostiene que no se vulnera el principio de unidad de materia pues existe conexidad temática, pues la Ley 2082 de 2021 tiene por objeto crear la categoría de municipios de ciudades capitales y adoptar mecanismos para el fortalecimiento de la descentralización administrativa, bajo los parámetros del artículo 320 superior.

**67.** En ese sentido, los artículos 15 y 16 de la Ley 2082, relacionados con la titularidad de la representación legal y la ordenación del gasto de los Fondos de Desarrollo Local no afectan la descentralización, sino la fortalece porque es el Alcalde Distrital quien asegura a la ciudadanía la ejecución eficiente de los recursos de cada localidad.

**68.** Tampoco se contraviene el principio de autonomía territorial, pues las localidades no son entidades territoriales y por ende no gozan de autonomía territorial, en los términos del artículo 286 superior, sino que se tratan de una división territorial con la que cuentan los distritos para efectos administrativos y así está expreso en los artículos 34 y siguientes de la Ley 1617 de 2013.

**69.** Para el interviniente las autoridades locales ejercen sus funciones pero a través de la figura de desconcentración, conforme al artículo 209 constitucional, y luego de explicar las diferencias que, en su criterio, existen sobre las figuras de descentralización, desconcentración dice que *“no es posible afirmar que los alcaldes locales ejercen sus funciones mediante la descentralización territorial, puesto que las localidades: i) no son entidades territoriales autónomas, sino que hacen parte de la organización administrativa del distrito (artículo 34 Ley 1617 de 2013); ii) no cuentan con personería jurídica; iii) no recaudan recursos propios, sino que los adquieren directamente por las transferencias que les hace el distrito, y iv) no tienen autonomía política o administrativa, porque la administración distrital continúa ejerciendo las funciones de dirección, supervisión y control sobre las actuaciones de los alcaldes locales (artículos 31 y 36 de la Ley 1617 de 2013)”*.

**70.** Apunta que jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en que los alcaldes locales ejercen sus funciones a través de la figura de la desconcentración administrativa; que las localidades no gozan de autonomía territorial y que los alcaldes locales no actúan autónomamente, sino que están sometidos a la dirección y control de la administración distrital y que, por ello, en este caso el legislador, amparado en sus competencias no vulneró el principio de descentralización.

## **9. ALCALDÍA DE BOGOTÁ**

**71.** La Directora Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital interviene para anexar el Acuerdo 740 de 2019, el Decreto 768 de 2019 por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 740, y la sentencia del Consejo de Estado<sup>3</sup> que se refiere a la naturaleza de los Fondos de Desarrollo Local y a que esta deriva del principio de autonomía territorial. Así mismo que es a los Concejos Distritales a los que les compete definir la estructura de la Administración Central y Descentralizada y organizar el desarrollo económico y social del distrito, para cumplir con los fines de cada entidad territorial.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Radicación 11001-03-15-000-2008-01255-00, CP Oswaldo Giraldo López, 6/jun/18.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

72. La Procuradora General de la Nación se pronunció sobre la constitucionalidad de la ley parcialmente acusada, solicitándole a la Corte declarar inexecutable los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021.

73. Asegura que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de autonomía de las entidades territoriales. Tras acudir al contenido de la sentencia C-1051 de 2001, apunta que el artículo 313 N° 6 es inequívoco en que corresponde a los Concejos determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; que el artículo 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 en torno a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales dispone que es una atribución de los distritos especiales *“dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas”*.

74. De manera que, si el legislador ordena aspectos relacionados con fondos de desarrollo, para financiar la prestación de los servicios y la construcción de obras que le atañe a las Juntas Administradoras Locales, está usurpando las competencias de los Concejos Distritales y, por ende, contraviniendo el artículo 287 constitucional.

75. Evidencia que el Congreso de la República desconoció la autonomía de los distritos especiales, al regular los fondos de desarrollo, al anular la competencia para determinar la estructura de la administración, ello en contravía de los citados artículos 313 N° 6 de la Constitución y 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011.

76. Resume esta postura en que el Congreso de la República *“desconoció la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales fijada por el Constituyente y el legislador orgánico, quienes dispusieron que la regulación de la estructura interna de los distritos especiales, incluida su división en localidades y la organización funcional de las mismas, es un asunto a cargo de los concejos respectivos. Ello, como una manifestación de su autonomía, la cual se refleja en la potestad normativa secundaria que ostentan dichas corporaciones político-administrativas elegidas popularmente”*.

77. Sobre el cargo por violación del principio de unidad de materia, luego de referirse a su contenido, razona en que también se violentó fundada en que la finalidad era la creación de una categoría

municipal especial denominada “*ciudades capitales*” y la adopción de mecanismos para el fortalecimiento de la descentralización administrativa, no así para regular la naturaleza jurídica o la representación legal de los fondos de desarrollo destinados a financiar la prestación de servicios y la construcción de obras de competencia de las juntas administradoras locales en los distritos especiales “*lo cual, además de constituir una ordenación específica del régimen de los distritos especiales, no guarda mayor concordancia con la creación de la categoría de ciudades capitales y las medidas de descentralización*”.

**78.** Destaca que la mayoría de las ciudades capitales no son distritos especiales - solo 4 de 32 - y, por otro lado, “*la disposición de que los alcaldes distritales sean los ordenadores del gasto y los representantes legales de los referidos fondos en lugar de los alcaldes locales, como estaba previsto en la Ley 1617 de 2013 que se modifica, no parece tener la vocación de contribuir a la descentralización administrativa*”.

**79.** Califica de extraño, desde la técnica legislativa que los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, modifiquen los artículos 61 y 66 de la Ley 1617 de 2003, esta vez para que dejen de ser los Alcaldes Locales, y lo sean los Alcaldes Distritales, los representantes legales de los fondos de desarrollo local y ordenadores de sus gastos, cuando ello en nada influye en la organización de una nueva categoría municipal de ciudades capitales, ni constituye, insiste, un mecanismo de descentralización.

**80.** Pese a lo anterior considera que la inexecutable debe ser diferida para no originar alteración en la estabilidad financiera y administrativa de las localidades de los distritos especiales y para que sean los Concejos Distritales los que expidan la reglamentación según sus competencias constitucionales y legales.

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

**81.** La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 “*Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*” por estimar que vulneran los artículos 1, 150 numeral 7, 158, 169, 287, 316 numeral 6, 318, 322 y 324 de la Constitución Política.

## **2. Cuestión previa. Examen sobre la aptitud sustantiva de la demanda**

**82.** Corresponde a esta Corte pronunciarse en relación con la aptitud de los cargos presentados. De un lado ASOCAPITALES asegura que la demanda D-14184 carece de certeza y de otro, el ciudadano Harold Sua Montaña sostiene que lo relacionado con la alusión a los artículos 150 N°7 y 287 constitucionales no aparecen debidamente justificados. De manera que, luego de indicar las reglas para definir sobre la aptitud, se procederá a definir sobre el cumplimiento o no de las exigencias legales y jurisprudenciales.

**83.** El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que cuando los ciudadanos acuden a la jurisdicción constitucional mediante acción pública de inconstitucionalidad deben señalar: (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan quebrantadas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el trámite impuesto por la Carta Política para la expedición del acto demandado, así como la forma en que fue quebrantado, y, (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

**84.** Los numerales 1 y 3 de la mencionada normatividad disponen que para que se configure un cargo de inconstitucionalidad se requiere el señalamiento de las normas demandadas, así como las razones por las cuales la Constitución se estima infringida.

**85.** La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre estos presupuestos de procedibilidad en el sentido que, si bien la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y, por ende, en su trámite prevalece la informalidad<sup>4</sup>, existen requisitos y contenidos mínimos que se predicen de la demanda que son indispensables para que se pueda generar una controversia constitucional.

**86.** En efecto, la Corte ha interpretado el alcance de las condiciones que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado -sin caer en formalismos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción- que los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes<sup>5</sup>.

**87.** Al tenor de estas condiciones la demanda debe: (i) ser comprensible (claridad), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia), todo

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, Expediente D-1718.

<sup>5</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

lo cual redundaría en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).

**88.** Así las cosas, para efectos de dilucidar el cumplimiento de los presupuestos jurisprudenciales referenciados, en primer término, la Sala Plena examinará la argumentación presentada por los actores en atención a cada uno de los cargos reprochados por los intervinientes.

*2.1 Aptitud sustantiva de la demanda. El cargo presentado en la demanda D-14184 reúne los requisitos para adelantar un juicio de constitucionalidad.*

**89.** En la demanda D-14184 el actor plantea un cargo por violación del principio de autonomía territorial, que funda en los artículos 150 numeral 7, 287 y 313 numeral 6. Su argumentación es *clara*. Allí refiere que las normas demandadas trasgreden las competencias normativas de los Concejos Municipales y Distritales y, por esa vía la autonomía de las entidades territoriales, dado que el Congreso no puede determinar la estructura de las administraciones municipales y no es posible privar a las autoridades locales de la facultad de regular asuntos de su competencia.

**90.** Así mismo, contrario a lo afirmado, la demanda no carece de *certeza*. Efectivamente el recurrente no cuestiona la existencia de los fondos de desarrollo local, sino que reprocha que sea el Congreso de la República el que de alcance a la conformación y manejo de los recursos y a los límites de las Alcaldías Locales y de las Juntas Administradoras Locales, vaciando las competencias de los Concejos. Es decir que la demanda sí recae sobre un contenido propio tanto del artículo 15, como del 16 de la Ley 2082 de 2021 y no sobre proposiciones jurídicas de otras disposiciones como lo afirmó ASOCAPITALES.

**91.** La demanda cumple con el requisito de *especificidad*, pues precisa de qué manera los artículos demandados se oponen a la Constitución Política, al sustraer de los Concejos Distritales y Municipales definir los recursos, erosionando el principio de autonomía territorial y la inviolabilidad de dichas competencias, originando la pérdida de control y dirección en los procesos decisorios de las entidades territoriales.

**92.** Así mismo explica por qué en este caso no existe concurrencia de competencias sino un desbordamiento de la función legislativa en desmedro de los entes territoriales. Por eso no asiste razón al ciudadano Harold Sua Montaña sobre deficiencias en la fundamentación, que debe ser leída en contexto del cargo.

**93.** También se satisface la exigencia de *pertinencia* en tanto los argumentos que se incorporan tienen toda naturaleza constitucional, encaminados, como se ha indicado, a sostener cómo se afecta el principio de autonomía territorial, que conforman varias disposiciones superiores que se justifica. Por demás también se satisface la *suficiencia*, en tanto los planteamientos generan una duda razonable sobre la constitucionalidad de dichas medidas.

**94.** Como quiera que la demanda D-14184 es apta por el cargo presentado, corresponde continuar con el análisis de fondo de la controversia en el siguiente apartado.

### **3. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión**

**95.** La Corte en esta oportunidad conoce tres demandas acumuladas en las que se cuestiona la constitucionalidad los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 "*Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*" por estimar que vulneran los artículos 1, 150 numeral 7, 158, 169, 287, 316 numeral 6, 318, 322 y 324 de la Constitución Política.

**96.** En los escritos se sostiene (i) la violación del principio de unidad de materia, pues el núcleo temático de la Ley 2082 de 2021 no guarda relación ni conexidad directa ni inmediata con las medidas demandadas, máxime cuando modificaron un régimen especial propio perturbando la organización y funcionamiento de los distritos especiales; (ii) se vulneran las competencias normativas de los Concejos Municipales y Distritales y la autonomía de las entidades territoriales, al desconocer su contenido y al sustraer de aquellos competencias y funciones administrativas; (iii) se desconocen las funciones de las Juntas Administradoras Locales, que son elegidas popularmente y que, de acuerdo con los artículos 322 y 324 constitucionales, inciden en la elección de los Alcaldes Locales, gestionan su territorio y tienen autonomía, de manera que radicar en cabeza de los Alcaldes Distritales la representación legal y ordenación del Fondo de Desarrollo Local, afecta su participación e incidencia en el presupuesto en desmedro de las necesidades de los territorios locales y concentra poder al punto de controlar los rubros para su funcionamiento como Juntas.

**97.** La mayoría de las intervenciones y la Procuradora General de la Nación piden la inexecutable de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, por considerar que existe vulneración de los principios de unidad de materia y de autonomía territorial. De un lado al sostener que una ley que está dirigida a crear una categoría municipal de ciudad capital y fortalecer

la descentralización administrativa no podía introducir unos artículos que contravienen su objeto, y de otro que, al hacerlo, se debilita la capacidad de los municipios de determinar de qué manera las Juntas Administradoras Locales (artículo 324 superior) y los Alcaldes Locales hacen gestión de sus recursos, lo que erosiona su autonomía.

**98.** Los restantes participantes consideran que las disposiciones impugnadas sí se ajustan a la Constitución pues las Juntas Administradoras Locales no son una entidad territorial, al no estar reconocidas como tales en el artículo 287 superior, de manera que el Congreso podía definir sobre el manejo de los recursos del Fondo de Desarrollo Local, aunado a que no se quebrantó el principio de unidad de materia, pues los preceptos si concretan uno de sus ejes temáticos cual es el del fortalecimiento de los mecanismos de descentralización.

**99.** De acuerdo con dicho planteamiento, corresponde a esta Corte resolver dos problemas jurídicos a saber:

- (i) ¿Violan los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 el principio de unidad de materia?

Solo en caso que, la respuesta al anterior problema jurídico sea negativa, se examinará un segundo problema jurídico, el cual consiste en determinar si:

- (ii) ¿Vulneran los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 las competencias dadas a los Concejos Municipales y Distritales y el principio de autonomía territorial?

**100.** Para dar solución a la cuestión planteada, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre (i) el contenido del principio de unidad de materia y sus requisitos; (ii) el principio de autonomía territorial; (iii) las competencias constitucionales de los Concejos Municipales y Distritales y la naturaleza de las Alcaldías Locales; con base en dichas reglas definirá (iv) inicialmente el cargo por unidad de materia y luego el de autonomía territorial y vulneración de competencias de los Concejos Municipales y Distritales.

## **1. SOBRE EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**

**101.** En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional ha indicado la importancia de realizar el procedimiento legislativo conforme las reglas previstas por la Constitución para la creación de cuerpos normativos como leyes o actos legislativos. En efecto, para la jurisprudencia constitucional, el procedimiento legislativo responde a valores constitucionales del Estado

democrático<sup>6</sup>, entre los cuales están el pluralismo político<sup>7</sup>, la decisión mayoritaria<sup>8</sup> y la publicidad de sus actuaciones<sup>9</sup>. Sin embargo, existen otros principios de carácter sustancial que condicionan la actividad congresual, entre los cuales está el principio de unidad de materia.

**102.** El artículo 158 establece el principio de unidad de materia, según el *“Todo proyecto debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*<sup>10</sup>. Este artículo ha sido conjuntamente interpretado con el artículo 169, el cual enuncia que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”*<sup>11</sup>. A partir de su contenido, la Corte Constitucional ha considerado que en toda ley *“debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran”*.

**103.** Se han fijado dos condiciones concretas para el ejercicio de la función legislativa. La primera consiste en definir con precisión *“desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley”*; mientras que, simultáneamente, la segunda radica en que es necesario *“mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando entonces inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad”*<sup>12</sup>.

**104.** Como se observa, el principio de unidad de materia conlleva la garantía de la coherencia y transparencia del procedimiento legislativo, pues, respecto a la coherencia *(i)* garantiza que el procedimiento legislativo tenga un hilo conductor *“que le dé sentido dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas e inconexas”*<sup>13</sup>; y, frente a la transparencia,

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2013.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2013.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2013.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2013.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 158.

<sup>11</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 169.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-721 de 2015. Asimismo, en la sentencia C-133 de 2012, la Corte expuso que *“la unidad de materia propende porque “la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le dé sentido y no sobre materias aisladas e inconexas”. Esta última situación irregular tendría lugar, precisamente, en los casos en que, aun cuando ciertos contenidos temáticos hayan sido introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumpla con el debate en alguna de las instancias legislativas, tales contenidos no se relacionan con una materia en común, no resultan afines -directa e indirectamente- con el tema general del proyecto. En tales eventos, el debate no sería coherente por razón de la incongruencia interna surgida entre las propias medidas cuestionadas y el texto general de la ley”*.

(ii) busca evitar que los legisladores y ciudadanos se vean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas *“que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas”*<sup>14</sup>.

**105.** El principio de unidad de materia es por tanto un límite al ejercicio del poder de configuración normativa del cual es titular el Congreso de la República<sup>15</sup>, el cual conlleva, por una parte, una medida de orden a la función legislativa; y, por la otra, un parámetro de control de constitucionalidad con la finalidad de verificar el cumplimiento de la regla constitucional. A partir de esta doble función, la jurisprudencia constitucional ha indicado que es necesario ponderar el principio de margen de configuración legislativa y el alcance constitucional del principio de unidad de materia, pues, este principio *“no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio”*<sup>16</sup>.

**106.** Como consecuencia de ello, en materia de control de constitucionalidad de este vicio de carácter material<sup>17</sup>, la jurisprudencia constitucional ha definido, de manera consistente, (i) los principios interpretativos del juez constitucional para determinar la garantía de la unidad de materia; (ii) la metodología para examinar su cumplimiento; y, (iii) los requisitos que deben cumplir los ciudadanos cuando se invoca el principio de unidad de materia.

**107.** Respecto a los *principios interpretativos del principio de unidad de materia*, al momento de realizar un ejercicio de ponderación entre los

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-721 de 2015. En la sentencia C-133 de 2012, la Corte aseveró que, por ejemplo, *“puede ocurrir que, a un proyecto de ley, en su versión original o en las modificaciones o adiciones posteriores, se le incorporen normas que no guarden relación con la materia desarrollada por aquél, y que éstas pasen desapercibidas, sin que sobre ellas se presente discusión alguna, e incluso, sin que exista conciencia en los congresistas sobre su verdadero alcance y proyección. En tal evento, lo ha dicho la Corte, con respecto a tales normas, el debate no sería transparente, en cuanto los temas por ellas introducidos no surtieron el proceso de reflexión y discusión propio de la función legislativa, “defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia”*”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-796 de 2004, C-188 de 2006, C-832 de 2006, C-400 de 2010, C-277 de 2011 y C-133 de 2012.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012. Al respecto, la Corte sostuvo que la *“violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Ha dejado en claro la corte que, para efectos de establecer la presunta violación del citado principio, el juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que, como se ha explicado, debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada”*.

principios de margen de configuración legislativa y unidad de materia, la jurisprudencia constitucional ha indicado que, como se anotó, la unidad de materia no debe ser interpretada de manera rígida. En ese sentido, su significado no es una mera *simplicidad temática*<sup>18</sup>, de modo que una ley o un proyecto de ley pueda referir de un mismo o único tema. A partir de la interpretación de la expresión “*materia*” prevista en el artículo 158 de la Constitución, la Corte ha indicado que la misma debe entenderse “*desde una perspectiva amplia y global*”, de forma que “*permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de una ley*”<sup>19</sup>.

**108.** De acuerdo con la Corte, lo que prohíbe la Constitución es que no exista una relación entre los temas de un artículo y la materia de la ley, es decir, la inclusión de asuntos o medidas en un texto legal que no apunten a un mismo fin. En ese sentido, es constitucionalmente admisible que “*un proyecto de ley pueda tener diversos contenidos temáticos siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley*”<sup>20</sup>.

**109.** El control de constitucionalidad entonces debe basarse en interpretaciones razonables y proporcionadas “*que permita verificar si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistemática*” y, en consecuencia, aquellas que no cumplan con estos criterios, deben rechazarse dentro del proyecto de ley o declararse inexecutable si integran el cuerpo de una norma<sup>21</sup>; y, finalmente, la verificación de estos criterios metodológicos debe ser flexible, pues debe respetar el margen de configuración legislativa y, por tanto, evitar una rigidez interpretativa que termine por hacer inoperante la labor del Congreso de la República.

**110.** Para revisar la constitucionalidad de una determinada norma a partir de los anteriores principios interpretativos, la jurisprudencia constitucional ha diseñado una *metodología hermenéutica para revisar si se satisface el principio de unidad de materia*. Esta metodología explica los distintos criterios de conexidad “*que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia*”<sup>22</sup>. Estos criterios son: (i) conexidad temática; (ii) conexidad causal; (iii) conexidad teleológica; y, (iv) conexidad sistemática.

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-523 de 1995, C-992 de 2001, C-188 de 2006, C-400 de 2010 y C-133 de 2012.

<sup>19</sup> Corte constitucional. Sentencias C-523 de 1995 y C-133 de 2012.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-188 de 2006 y C-133 de 2012.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993 y C-133 de 2012.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

**111.** Respecto a la **conexidad temática**, la Corte Constitucional la ha definido como “*la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular*”. Aquí, es necesario recordar que esta conexidad no significa la *simplicidad temática*, pues una ley puede referirse a varios aspectos, bajo la condición de que exista una relación objetiva y razonable<sup>23</sup>.

**112.** Frente a la **conexidad causal**, la jurisprudencia ha sostenido que se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones “*en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición*”. En ese sentido, esta conexidad hace referencia a que las razones que fundamentaron la expedición de la ley “*sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley*”<sup>24</sup>.

**113.** En torno a la **conexidad teleológica**, este Tribunal expuso que tiene que ver con “*la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular*”. En ese sentido, este criterio consiste en verificar que “*la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley*”<sup>25</sup>.

**114.** Ahora bien, la **conexidad sistemática** consiste en la relación que existe entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna<sup>26</sup>.

**115.** A partir de estos criterios, la Corte ha destacado que *(i)* le corresponde al juez constitucional determinar el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada para luego *(ii)* verificar si la norma objeto de control guarda alguna relación de conexidad causal, temática, teleológica o sistemática con la materia de la ley que justifique su incorporación al texto de ley objeto de revisión.

**116.** Finalmente, respecto a la **argumentación exigida al demandante en relación con el cargo de vulneración del principio de unidad de materia**, la jurisprudencia ha explicado que, a partir de una lectura conjunta entre los artículos 158 y 169 de la Constitución y los artículos 2° y 3° del Decreto 2067 de 1991, el accionante tiene la obligación de *(i)* señalar la materia de la que se ocupa la ley acusada<sup>27</sup>; *(ii)* citar las disposiciones que, en su

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-025 de 1993, C-992 de 2001 y C-133 de 2012.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

criterio, no guardan relación con el tema general de la ley<sup>28</sup>; y, *(iii)* explicar las razones por las cuales las disposiciones no son afines a la materia de la ley<sup>29</sup>.

**117.** Recientemente, las anteriores reglas fueron aplicadas en la **Sentencia C-507 de 2020**<sup>30</sup>, la Sala Plena resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 153 de 2010 de 2019 “por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad, y eficiencia del sistema tributario de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”. La norma acusada prescribía que, los funcionarios de la auditoría general de la república tendrán derecho a que se les reconozca y pague la bonificación especial denominada quinquenio, en las mismas condiciones en que se liquida y a los funcionarios de la Contraloría general de la nación”. La acusación ciudadana sostenía que la disposición legal vulneraba el principio de unidad de materia (artículo 158 superior), por cuando su contenido no refleja la materia y el título de la ley. En esa medida, el actor sostenía que la norma no guardaba conexidad con los objetivos y materia comprendidos en la ley 2010 de 2019 y tampoco constituía un medio para llevar a cabo los fines de la ley.

**118.** La providencia recordó que, la jurisprudencia constitucional ha fijado una metodología dirigida a examinar si una disposición normativa satisface el principio de unidad de materia. Puntualmente, a partir de lo indicado en la C-501 de 2001<sup>31</sup>, C-714 de 2001<sup>32</sup> y C-015 de 2016<sup>33</sup>, se precisó que, *“para identificar el núcleo de la ley -conexidad temática- y la finalidad perseguida por el legislador con la expedición de la norma -conexidad teleológica-, el juez está facultado para revisar, entre otras fuentes que considere pertinentes, los antecedentes legislativos o el título de la ley”*. Además, se señaló que, en ese mismo propósito, el juez también debe hacer una lectura integral de la norma *-conexidad sistemática-*, bajo el supuesto de que aquella constituye un todo, en principio ordenado. Paralelamente, se recordó que, se pueden revisar que las razones que dieron nacimiento a la ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos *-conexidad causal-*, esto es, que cada disposición, leída por separado, sirva al mismo propósito general buscado por la ley. Finalmente, es dable verificar si los efectos de la disposición demandada coinciden con los efectos esperados de la ley *-conexidad consecucional-*.

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2012.

<sup>30</sup> M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

<sup>31</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>32</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>33</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

**119.** Con base en esos conceptos y metodologías de análisis, la Sala Plena concluyó que, la norma acusada vulneraba el principio de unidad de materia, pues, “mientras que la Ley 2010 de 2019 introduce una reforma al sistema tributario, y hace uso de los instrumentos impositivos para la consecución de objetivos de orden macroeconómico vinculados a la promoción del crecimiento económico, la inversión y el empleo, el precepto demandado introduce una norma de orden laboral y prestacional”<sup>34</sup>. Por lo anterior, la Sala Plena declaró la inexecutable de la disposición demandada, incluso con efecto con efectos retroactivos, desde la fecha de promulgación de la ley. En todo caso, estas reglas deben ser interpretadas desde la flexibilidad y examinadas con el fin de determinar si entre la norma demandada y la ley de la que forma parte existe una relación de conexidad “objetiva y razonable”. Siempre a partir de un examen flexible, en el que la unidad de materia no exige una “simplicidad temática”<sup>35</sup> y “no puede interpretarse de una manera tan estricta que sea incompatible con el principio democrático o con el ejercicio de la cláusula general de configuración normativa del Congreso”<sup>36</sup>.

## **2. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL**

### *a. Sobre el principio de autonomía territorial en la jurisprudencia constitucional*

**120.** En la Asamblea Nacional Constituyente, los debates sobre la composición territorial del Estado no fueron unánimes. Por una parte, se presentaron argumentos que diseñaban aparentemente un modelo federal; mientras que, por la otra, se justificó continuar con el modelo centralizado

---

<sup>34</sup> “(i) no se acredita la *conexidad material*, en tanto que el artículo acusado crea un beneficio prestacional en favor de los funcionarios de una entidad estatal, y la ley en la que se incorpora versa sobre una ley de financiamiento con contenidos tributarios; (ii) desde la perspectiva de la *conexidad teleológica*, mientras la Ley 2010 de 2019 pretende enmendar las distorsiones actuales del sistema tributario y a utilizarlo como herramienta para la consecución del interés general, la norma demandada responde al objetivo de establecer un beneficio laboral y prestacional especial para los funcionarios de un organismo determinado; (iii) desde la perspectiva de la *conexidad sistemática*, las normas que integran la Ley 2010 de 2019 apuntan a introducir modificaciones al sistema tributario, bien sea desde el punto de vista sustancial, o bien sea desde el punto de vista procedimental u orgánico, mientras que el precepto impugnado carece de este contenido tributario, estableciendo únicamente un beneficio económico para un conjunto de funcionarios vinculados a una entidad estatal; (iv) desde la perspectiva de la *conexidad causal*, mientras que la Ley 2010 de 2019 responde al propósito del legislador de ajustar el sistema tributario para corregir algunas distorsiones frente a los principios de progresividad, equidad horizontal y vertical y eficiencia, y para utilizarlo como herramienta para la consecución de los fines esenciales del Estado, la norma impugnada responde al único objetivo de otorgar a los funcionarios de la Auditoría una remuneración especial, en las mismas condiciones en que se confiere a los funcionarios de la Contraloría, como un reconocimiento por su labor y su entrega durante cinco años; y, (v) finalmente, frente a la *conexidad consecuencial*, los efectos fácticos de la bonificación son personales y remuneratorios una vez el pago ingresa al patrimonio del funcionario, ello no guardan ninguna relación con el tema general o específico de la ley de financiamiento”.

<sup>35</sup> C-282 de 2021 (M.P. Alejandro Linares Cantillo)

<sup>36</sup> C-032 de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz).

que regía con la Constitución de 1886, empero con algunos matices de índole territorial. Dentro de la primera posición se encuentra el proyecto de reforma propuesto por el Gobierno Nacional de la época. Su fundamento consistió en que, una de las deficiencias estatales que en su momento adolecía Colombia era la capacidad institucional que la que contaba para garantizar las libertades básicas de los habitantes<sup>37</sup>.

**121.** Igualmente, algunos delegatarios presentaron proyectos de reforma constitucional mediante las cuales pretendían **(i)** un reconocimiento de las regiones y, a su vez, de la Nación<sup>38</sup>; **(ii)** la garantía de la autonomía territorial<sup>39</sup>; **(iii)** el señalamiento de competencias claras para las regiones y la posibilidad del autogobierno<sup>40</sup>; **(iv)** la creación de instituciones propias para la administración de la región y la planeación de su desarrollo<sup>41</sup>; **(v)** la posibilidad de transferencias de los recursos de la nación a los territorios<sup>42</sup>; **(vi)** la modificación territorial de los departamentos para una mejor adecuación a la realidad política<sup>43</sup>; **(vii)** competencias de los municipios en materia de salud, educación, planeación urbanística, y otros<sup>44</sup>; y, **(viii)** la ampliación del periodo del alcalde y el reconocimiento de la personería jurídica a los Consejos Regionales de Planificación<sup>45</sup>.

**122.** Estas posiciones fueron fuertemente criticadas por miembros de la Asamblea que, aun cuando defendían la eliminación del centralismo, no estaban de acuerdo con las configuraciones territoriales propuestas - abogaban por un modelo territorial basado en regiones-<sup>46</sup>; e, incluso, fueron presentados otros modelos de desarrollo territorial que, aun cuando no eran estrictamente federados, sí tenían la finalidad de garantizar una

---

<sup>37</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°1. P.5. “*La federalización, al garantizar la autonomía de las entidades territoriales, al otorgarle a las asambleas y concejos autonomía fiscal, al asegurar la elección de popular de gobernadores y al reconocerles competencias privativas en materias, tan relevantes para la vida cotidiana de la comunidad como las relacionadas con la educación, salud, construcción de obras públicas, vías de comunicación y transporte, también contribuye a solucionar el distanciamiento entre quienes toman las decisiones y quienes reciben las consecuencias. Nada más contrario al principio de representación política que las decisiones, que afectarán por igual a un municipio de la Costa Atlántica, de Boyacá o de Nariño, sean tomadas por funcionarios lejanos desde una oficina de Bogotá*”.

<sup>38</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>39</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>40</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>41</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>42</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>43</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>44</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>45</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.21-24.

<sup>46</sup> Al respecto, puede leerse la intervención del Constituyente Juan B. Fernández Renowitzky dentro del proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°94 titulado “*Colectividades Territoriales*”. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24 p.62ss. el Constituyente propuso “*eliminar los departamentos que no son sino ficciones jurídicas de origen afrancesado e incrustadas inútilmente en el cuerpo constitucional del país desde hace muchos años (...). En contraste las regiones son eternas. Tienen una base geográfica y un fundamento geopolítico incuestionable*”.

autonomía territorial, la defensa del departamento<sup>47</sup> y un estado regional participativo a partir de reglas de flexibilidad, equidad y parsimonia<sup>48</sup>.

**123.** Sin embargo, dentro de la Asamblea Nacional Constituyente se apoyaron proyectos que pretendían conservar el modelo de Estado unitario, pero más descentralizado. Al respecto, este modelo de Estado se fundamentó en que *“la idea esencial y propia de del proyecto es definir a Colombia como un Estado unitario descentralizado con una forma de gobierno presidencial atenuada y un régimen democrático, participativo y pluralista”*<sup>49</sup>, ello con la finalidad de *“definir a Colombia como un Estado Unitario Descentralizado”*<sup>50</sup>.

**124.** Estas discusiones tuvieron en común la defensa de la adopción de un modelo de Estado unitario, empero con autonomía territorial. Sin embargo, estas posiciones no fueron pacíficas, pues mientras unas defendían la institución del departamento, otras pretendían su eliminación<sup>51</sup> -dejando incólumes el municipio o el distrito capital- y la creación de la figura de la región como nivel territorial de gobierno<sup>52</sup>. Producto de estas discusiones, en los mismos debates de la Asamblea Nacional Constituyente se aseguró que, de conformidad con la tesis mayoritaria, es necesario flexibilizar el concepto de centralismo para asegurar, a su vez, el reconocimiento de las realidades territoriales; mientras que la tesis minoritaria consideraba inconveniente la *“atomización del territorio”*, pues dificulta la coordinación entre la Nación y los entes territoriales<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°42. P.12 y 13.

<sup>48</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°38. P.5. *“El agotamiento de la descentralización y de búsqueda de alternativas provinciales y regionales autónomas, implican algunas reglas generales de orientación política, económica y social. En primer lugar, la de flexibilidad. No es realista imponer desde arriba, como hemos visto atrás, esquemas organizativos territoriales y las decisiones deberán tener siempre referentes participativos locales: que los pueblos decidan a plena conciencia. En consecuencia, la nueva Constitución podría desde ahora sentar las bases para la libre conformación de Regiones y de Provincias donde se propusieran, mediante consultas populares, y permitir una ordenada evolución hacia esas metas. Una segunda regla es la de la equidad en compensar Regiones, Provincias y Municipios según su grado de desarrollo o atraso económico y su viabilidad como unidad territorial. Los más prósperos tendrán que contribuir a los más atrasados. Para ello parece necesario llegar a alguna forma de clasificación o de categorías cuidando discriminar negativamente, y a la creación de Fondos de Compensación Territorial, como se propone en algunos de los proyectos de Reforma consultados. Una tercera regla es la de la parsimonia, que incluye evitar la duplicación de funciones en un mismo territorio, especialmente la burocracia. Sobre esto será necesario estudiar y poner las bases de coordinación entre CORPES, y Corporaciones Autónomas Regionales, por ejemplo, y entre éstas y las gobernaciones de los actuales departamentos”*.

<sup>49</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°9 p.19. En efecto, en la exposición de motivos se aseguró lo siguiente: *“Respecto de la organización territorial, se establece su relación con la planeación y las finanzas públicas, fundamentalmente con el propósito de responder a la pregunta ¿en Colombia quién hace qué y con qué recursos? (...). El desarrollo institucional y el fortalecimiento administrativo de las entidades territoriales son otros de los propósitos de esta regulación. Así mismo, se faculta y estimula la creación de formas asociativas interterritoriales. Las actuales intendencias y comisarias pasan a ser departamentos (...).”*

<sup>50</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°39. P.5.

<sup>51</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°24. P.37.

<sup>52</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gacetas Constitucionales N°40. P.27; N°24 p.16ss

<sup>53</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°80. P.2ss.

**125.** Las posiciones discutidas en la Asamblea Nacional Constituyente no tuvieron la finalidad de identificarse o encasillarse bajo los estrictos términos de las diversas comprensiones teóricas de los modelos de Estado, sino, por el contrario, tuvieron como fundamento el diseño de una capacidad institucional que permitiera llevar a cabo la garantía de los fines del Estado en el territorio. Por tal motivo, se dispuso la creación de un Estado unitario matizado donde existe *“autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, la consagración del municipio como eje fundamental del Estado y la democracia participativa”*<sup>54</sup>. Esta formulación introdujo un cambio drástico de las relaciones entre el poder central y las entidades territoriales. A partir de estas formulaciones, se ha considerado que la Constitución *“está mostrando no sólo el viejo anhelo de romper los grilletes del centralismo, sino de darle contenido nuevo a la descentralización, con suficientes competencias en el ángulo administrativo, pero son quebrantar la unidad colombiana”*<sup>55</sup>.

**126.** Por ello, la Constitución, en su artículo 1º, establece que Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales. Esta redacción conlleva la garantía del principio de unidad nacional, por una parte, y la autonomía territorial, por la otra como principios complementarios, los cuales se encuentran a lo largo del texto constitucional.

**127.** En efecto, según la jurisprudencia constitucional, el principio unitario implica que todos los órganos del Estado -incluidos los de nivel territorial- hacen parte de la unidad política del Estado<sup>56</sup>. Este principio se ve reflejado, a su vez, de acuerdo con la Corte, en las potestades de la soberanía, tales como la dirección de la política macroeconómica<sup>57</sup>, el acuño de la moneda<sup>58</sup>, el manejo de las relaciones internacionales<sup>59</sup>, el ejercicio de la función jurisdiccional<sup>60</sup> y de la función legislativa<sup>61</sup>, el mantenimiento del orden público<sup>62</sup>, pues todos estos asuntos son competencia del Estado, razón por la cual *“las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino que se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales. Así, el sometimiento de las entidades territoriales a*

---

<sup>54</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°80. P.4.

<sup>55</sup> URIBE, Diego. La Constitución de 1991 y el ideario liberal. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 1992. P.85.

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-579 de 2001 y C-189 de 2019.

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

*la Constitución Política y a las leyes de la República, son elementos que garantizan que la autonomía de las entidades territoriales se ejerza dentro del Estado Unitario*<sup>63</sup>.

**128.** Por su parte, el artículo 287 de la Constitución establece el núcleo irreductible del principio de autonomía territorial. En dicho artículo se establecen los derechos de las entidades territoriales en virtud del principio de autonomía territorial, los cuales son: *(i)* gobernarse por autoridades propias<sup>64</sup>; *(ii)* ejercer las competencias que les correspondan<sup>65</sup>; *(iii)* administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones<sup>66</sup>; y, *(iv)* participar en las rentas nacionales<sup>67</sup>. A partir de la lectura de estos derechos, la Corte ha considerado que *“implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado Colombiano”*<sup>68</sup>.

**129.** Estas potestades, a su vez, contienen dos justificaciones concretas que han sido tematizadas por la jurisprudencia constitucional. La primera justificación de la autonomía territorial consiste en suponer el reconocimiento del municipio como *“ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad”*<sup>69</sup>; mientras que la segunda consiste en la identificación de las autoridades territoriales como aquellas que materializan *“la soberanía y la democracia participativa en el ámbito local, para responder a las necesidades de cada comunidad”*<sup>70</sup>.

**130.** Sin embargo, para la Corte, la formulación dispuesta en el artículo 1° de la Constitución establece un modelo fundado en la armonización de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales<sup>71</sup>. En ese sentido, la enunciación del artículo 1° de la Constitución procura la organización territorial unitaria del Estado y, a su vez, el principio de autonomía de las entidades territoriales, en consecuencia, enmarcados en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art.288 superior), el concepto de *unidad* no puede confundirse con el centralismo y hegemonía *“pues la forma del Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial”*.

---

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

<sup>64</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 1.

<sup>65</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 2.

<sup>66</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 3.

<sup>67</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 4.

<sup>68</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-554 de 2007 y C-077 de 2017.

<sup>69</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

<sup>70</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996 y C-077 de 2017.

<sup>71</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

**131.** Así, la jurisprudencia ha sostenido, de manera preliminar, que no existe contradicción alguna entre los principios de autonomía y de organización territorial unitaria del Estado y, por tanto, es necesario encontrar un equilibrio entre estos para la vigencia de estos principios. El equilibrio entre estos se constituye a través de los límites de estos<sup>72</sup>, es decir, la autonomía territorial debe entenderse dentro de los límites de la Constitución y la Ley -superioridad del Estado unitario-; y, a su vez, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía<sup>73</sup>.

**132.** En consecuencia, el concepto de unidad del Estado no puede ser comprendido como argumento para negar la capacidad de autonomía de las entidades territoriales y, asimismo, la autonomía territorial no puede interpretarse de una manera omnímoda, *“hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instituciones territoriales centrales”*<sup>74</sup>.

**133.** Esta armonización exigida conlleva la determinación de las competencias entre la nación y las entidades territoriales<sup>75</sup>. Por ello, la Constitución le confirió al legislador orgánico la reglamentación de *“la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”*<sup>76</sup> a partir de los principios de *“coordinación, concurrencia y*

---

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-123 de 2014 y C-077 de 2017. De acuerdo con la Corte, *“el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria del Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución”*. Asimismo, expuso que *“el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deban seguirse en todo el territorio del Estado, mientras que el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propia a las autoridades territoriales”*.

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996. Al respecto, la Corte Constitucional aseguró que *“como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario.*

*El equilibrio entre ambos principios se constituye a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”*.

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Auto 383 de 2010 y Sentencia C-077 de 2017. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-100 de 2013, expuso que *“No es posible establecer relaciones de precedencia definitivas entre los intereses constitucionales referidos [autonomía territorial y unidad nacional] En esa dirección, las exigencias descritas al principio autonómico, así como aquellas vinculadas al principio unitario no son absolutas. En efecto, y de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, en el caso de las primeras la Constitución establece una prohibición de afectar los contenidos básicos requeridos para la existencia de entidades territoriales con suficiente libertad política, económica y administrativa; y, en el caso de la segunda, existe el deber de ejercer las competencias atribuidas en el marco que establezca o defina la ley y la Constitución (art.287)”*.

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

<sup>76</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 288, inciso 1°.

*subsidiariedad*<sup>77</sup>. Este mandato al legislador, por su puesto, tiene límites, los cuales se encuentran dentro del texto constitucional y que han sido explicados por la jurisprudencia constitucional.

**134.** El primer límite lo constituye el **núcleo irreductible del principio de autonomía territorial**<sup>78</sup>. Al respecto, las sentencias **C-535 de 1996** y **C-077 de 2017** indicaron que el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional cuya preservación es intrínseca a la identidad de la Constitución. Si bien la autonomía puede ser regulada en cierto margen por la ley, con la finalidad de establecer condiciones básicas en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, lo cierto es que no pueden afectar la reseñada autonomía.

*135.* En términos de esta última decisión *“la garantía institucional, así expuesta, encuentra además expresión y sustento en dos principios constitucionales: la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CP arts. 288 y 311). El primero de ellos es desarrollo del principio democrático, ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos. El principio de subsidiariedad reconoce el papel primordial del municipio como entidad eje de todo el ordenamiento. Según este principio, las instancias superiores de autoridad sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para hacerlo”*<sup>79</sup>.

**136.** La autonomía territorial como límite cuenta, a su vez, con dos rangos variables que constituyen entre sí el marco interpretativo del núcleo irreductible de este principio constitucional. El primer rango -límite mínimo- está constituido por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Constitución a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

**137.** La jurisprudencia ha encontrado dentro de este rango mínimo *“los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 y los principios y sistemas específicos de*

---

<sup>77</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 288, inciso 2°. Para la jurisprudencia constitucional (sentencias C-149 de 2010 y C-077 de 2017), estos principios tienen *“el alcance de una garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, de manera que medidas legislativas que tengan un alcance restrictivo de esa autonomía deben responder a un principio de razón suficiente”*,

<sup>78</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-535 de 1996 y C-077 de 2017.

<sup>79</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

*articulación administrativa*”<sup>80</sup>. Por su parte, el segundo rango -límite máximo- se justifica en que el principio de autonomía territorial tiene una frontera política y que al ser superada “*rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales (...)*”<sup>81</sup>. Este límite consiste en el desconocimiento del Estado Colombiano como República unitaria<sup>82</sup>.

**138.** El segundo límite lo constituyen los principios de **conurrencia, coordinación y subsidiariedad** previstos en la Constitución. Estos principios han sido definidos por la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones, y particularmente en las sentencias **C-149 de 2010, C-889 de 2012 y C-077 de 2017**.

**139.** El principio de **conurrencia** ha sido definido por la Corte Constitucional como aquel que reconoce “*en determinadas materias, que la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben distribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, debido a la materia, estén llamadas a participar*”<sup>83</sup>. Este principio también ordena la participación de las diversas instancias del Estado donde sea necesaria su intervención para la adecuada satisfacción de los fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad<sup>84</sup>.

**140.** Respecto al principio de **coordinación**, la Corte ha explicado que “*tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la actuación de los distintos órganos resulte complementaria y condicente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la*

---

<sup>80</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-1258 de 2001, C-149 de 2010 y C-077 de 2017.

<sup>81</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-1258 de 2001, C-149 de 2010 y C-077 de 2017.

<sup>82</sup> En la sentencia C-1258 de 2001 (reiterada en la sentencia C-077 de 2017), la Corte aseguró que “*el legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrán sobrepasar. Este estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales. Así pues, el principio de autonomía de las entidades territoriales “no significa que el legislador no pueda entrar a regular directamente, en ningún caso, asuntos de carácter regional o municipal. La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De otro lado, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades territoriales que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adaptados desde el centro.” En consideración de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que “las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas”*”.

<sup>83</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-149 de 2010, C-889 de 2012 y C-077 de 2017.

<sup>84</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-149 de 2010, C-889 de 2012 y C-077 de 2017.

*asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de estas*<sup>85</sup>.

**141.** En torno al principio de **subsidiariedad**, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades*<sup>86</sup>.

**142.** Frente a estos principios, la Corte Constitucional en el **Auto 383 de 2010** consideró lo siguiente: *“Estos principios tienen una relación tanto vertical, como horizontal, motivo por el cual deben ser aplicados no solo entre los órganos de los distintos niveles territoriales, sino también al interior de un mismo nivel territorial. De este modo, la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad no sólo deben regir las relaciones entre la Nación, los departamentos y los municipios, sino también las relaciones al interior de un mismo nivel territorial (por ejemplo, entre los distintos municipios o entre distintos departamentos). Así, por ejemplo, en virtud del principio de subsidiariedad, la Nación tiene el deber de apoyar a los municipios que carecen de la capacidad para ejercer por sí mismos determinada responsabilidad o que se encuentran más rezagadas, pero de igual modo, tiene el deber de identificar o hacer posible que otros municipios con mayor capacidad institucional, administrativa y financiera, ofrezcan su experiencia y fortalezas como mecanismo de apoyo*<sup>87</sup>.

**143.** Las formulaciones de la autonomía territorial en la Constitución tienen contenidos multitemáticos. Por tal motivo, clasificar la autonomía territorial conlleva una dificultad temática, pues una categorización de esta sería siempre incompleta o insuficiente. En todo caso, a pesar de lo anterior, es posible afirmar que los diferentes escenarios constitucionales de la autonomía territorial se han expresado en cuatro (4) dimensiones, a saber: (i) autonomía política<sup>88</sup>, según la cual *“confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes,*

---

<sup>85</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-149 de 2010, C-889 de 2012 y C-077 de 2017.

<sup>86</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-149 de 2010, C-889 de 2012 y C-077 de 2017.

<sup>87</sup> Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

<sup>88</sup> Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

*como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas)”;* (ii) autonomía administrativa<sup>89</sup> “*en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentran bajo su jurisdicción”;* (iii) autonomía fiscal “*en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales [la competencia] para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos”*<sup>90</sup>; y, (iv) autonomía normativa, a través de la cual “*se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad de auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional*”<sup>91</sup>.

**144.** En virtud de lo anterior, la protección constitucional de la autonomía territorial conlleva al (i) reconocimiento de una libertad de autogestión que se encuentra descrita en el artículo 287 de la Constitución y en las competencias asignadas a las autoridades territoriales y su desconocimiento conlleva la vulneración del núcleo irreductible del principio de autonomía territorial<sup>92</sup>; asimismo, su infracción se causa cuando (ii) se quebranta una regla constitucional que proteja de manera específica la autonomía o cuando se impone a la autonomía una restricción injustificada, es decir, cuando la limitación es desproporcionada<sup>93</sup>; y (iii) la intensidad del examen de proporcionalidad que realiza el juez puede variar en función de la materia objeto de regulación o intervención, del grado de afectación de los derechos de las entidades territoriales o de la existencia de una competencia legislativa expresa para la regulación de la materia<sup>94</sup>.

### **3. LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS CONCEJOS**<sup>95</sup>

**145.** El artículo 313 de la Constitución Política dispone que, los Concejos tienen la facultad de (i) reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, (ii) adoptar los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas; (iii) autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones que le corresponden al Concejo; (iv) votar los tributos y los gastos locales; (v) dictar normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; (vi) determinar la estructura de la

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

<sup>90</sup> Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

<sup>91</sup> Corte Constitucional. Auto A383 de 2010.

<sup>92</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2013.

<sup>93</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2013.

<sup>94</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2013.

<sup>95</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-098 de 2019

administración municipal y las funciones de sus dependencias, escalas de remuneración de acuerdo con las distintas categorías de los empleos, también crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta; (vii) reglamentar los usos del suelo; (viii) elegir personero; y (ix) dictar normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

**147.** Por su parte el artículo 322 superior también prevé que los Concejos Distritales, a partir de las normas generales, tienen la competencia para dividir el territorio, a iniciativa del alcalde y, de acuerdo con las características sociales de los habitantes cuenta con la facultad para realizar el reparto de competencias y de funciones administrativas.

**148.** En Sentencia C-738 de 2001, esta corporación sostuvo que, en relación con los Concejos y el Congreso la sinergia entre la autonomía territorial y la nación está garantizada a través de limitaciones recíprocas *“en virtud de las cuales ambos reductos cuentan con un mínimo esencial que habilita a las autoridades del respectivo nivel para ejercer ciertas funciones, y regular ciertos temas, en forma exclusiva. Por ello, se reitera, en estas materias la lógica kelseniana pura encuentra un límite, puesto que existen ciertas atribuciones, competencias y asuntos que forman parte del núcleo esencial de la autonomía territorial”*.

**149.** En el texto de la Sentencia C-738 de 2001, la Corte enfatizó que las referidas entidades territoriales tienen competencias autónomas, entre ellas las que se determinan en el artículo 313 superior que en su primer apartado señala que los concejos municipales están encargados de definir las funciones en el Municipio, así como reglamentar la prestación de los servicios públicos a su cargo. Así indicó que *“La función reglamentaria que allí se consagra es una de las atribuciones normativas propias de los concejos, que forman parte del reducto esencial de la autonomía territorial y, por lo mismo, no requieren para su desarrollo de una ley de la república que haya regulado previamente las materias en cuestión”*.

**150.** De su contenido también se extrae que esa potestad de reglamentación de los municipios debe ser armónica con lo previsto por el legislador. Es decir que *“en ciertos casos, el alcance de la regulación legislativa de la materia es mucho menor, por haberle conferido la Carta a las entidades territoriales, directamente, la función reglamentaria correspondiente, la cual se diferencia de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y, por ende, no está restringida por los dictados del legislador. Por lo tanto, en estos casos no se hace necesario que existan con anterioridad regulaciones legales minuciosas, para que las respectivas corporaciones territoriales desarrollen con plenitud tal atribución”*.

*reglamentaria*”<sup>96</sup>.

**151.** Así mismo en sentencia C-720 de 1999 se señaló, en relación con la gestión de los intereses de las entidades territoriales que *“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”* y sobre este aspecto esta corporación ha determinado, que cualquier medida que tenga por objeto vaciar de contenido la autonomía de las entidades territoriales, es irrazonable y desproporcionada y atenta contra los principios de la Carta Política.

### **COMPETENCIA DE LOS ALCALDES LOCALES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

**152.** Los Alcaldes Locales se constituyen como la primera autoridad administrativa de cada localidad. Su elección la realiza el Alcalde, tras recibir una terna que elaboran las respectivas Juntas Administradoras Locales<sup>97</sup>, utilizando el sistema de cociente electoral, previo cumplimiento de los requisitos exigidos y para el mismo periodo que el Alcalde Distrital.

**153.** Dentro de sus funciones se encuentran las de preservar el espacio público, promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos, presentar al Concejo Distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa del Alcalde Distrital, participar en la elaboración del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas y vigilar la ejecución de los contratos en la localidad, así como formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen pertinentes.

**154.** En relación con su naturaleza, esta Corte, en sentencia C-368 de 1999 al definir sobre las características del empleo público, entre ellos el de los reseñados alcaldes locales, entendió que tenían un carácter especial y que su designación derivaba de la correlación de fuerza políticas presentes en las múltiples localidades, de allí que las juntas administradoras se expresaran a través de las ternas de candidatos, y destacó que en su designación *“participan dos organismos del gobierno distrital que poseen un claro origen político y expresan sus preferencias políticas al participar*

---

<sup>96</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-738 de 2001.

<sup>97</sup> De conformidad con el Decreto 1350 de 2005, las ternas que realizan las Juntas Administradoras Locales deben atender los principios de mérito, publicidad y democratización de la administración pública. Según el artículo 40 de la Ley 1617 de 2013 deben cumplir con idénticos requisitos para ser elegido, que los del Alcalde Distrital.

*en el proceso que conduce al nombramiento de estos alcaldes” de manera que los alcaldes locales son representativos de las opciones políticas triunfantes dentro de la localidad y la ciudad.*

**155.** Respecto de sus funciones, el inciso 2° del artículo 40 de la Ley 1617 de 2013 establece que son los concejos distritales quienes reglamentaran sus funciones, empero, la jurisprudencia constitucional ha indicado que, en todo caso, entre otras, sus funciones están relacionadas con la preservación y protección del espacio público<sup>98</sup>; la promoción de la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo de los asuntos públicos<sup>99</sup>; la posibilidad de presentar ante el Concejo Distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de iniciativa privativa del Alcalde Distrital<sup>100</sup>; participar en la elaboración del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas; vigilar la ejecución de los contratos en la localidad<sup>101</sup>; o, formular ante las autoridades las recomendaciones que considere pertinentes<sup>102</sup>.

**156.** En consecuencia, para la Corte, *“aun cuando designados por el Alcalde electo popularmente, los alcaldes locales se constituyen en una autoridad que se erige para hacer más eficiente la acción administrativa, a través de la desconcentración de funciones y, de esa manera, (...), para suplir de manera más directa las necesidades de los ciudadanos en cada una de las localidades”*.

**157.** Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al interpretar el artículo 39 de la Ley 1617 de 2013, aseguró que *“se observa que, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana, dispuso la división de los distritos en localidades, les atribuyó unas funciones específicas y encargó de su gestión al Alcalde Local, otorgándole además a este la representación legal de los Fondos de Desarrollo Local y la condición de ordenador de sus gastos”*<sup>103</sup>.

**158.** Se observa que la creación de la figura del alcalde local, y a su vez, de las localidades, conlleva el propósito de promover el desarrollo integral del territorio, mejorar la calidad de vida de los habitantes. En ese sentido, las distintas disposiciones pretenden fortalecer *“a las localidades teniendo como presupuesto la participación efectiva de la ciudadanía y la*

---

<sup>98</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>99</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>100</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>101</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>102</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>103</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 6 de septiembre de 2017. Rad.11001-03-06-000-2017-00114-00 (2350). CP. Álvaro Namén Vargas.

*desconcentración y descentralización territorial en relación con la prestación de servicios*”<sup>104</sup>.

**159.** En virtud de lo anterior, de acuerdo con la Corte, la figura del Alcalde Local **(i)** desconcentra algunas de las funciones del Alcalde Distrital en la localidad a la que pertenece<sup>105</sup>; **(ii)** no es elegido popularmente sino designado de una terna que conforman las Juntas Administradoras Locales<sup>106</sup>; **(iii)** es un servidor público de libre nombramiento y remoción que representa las opciones políticas que triunfaron en las elecciones de la ciudad<sup>107</sup>; y, **(iv)** concreta una faceta de la autonomía territorial, específicamente en el reparto de poder en las diferentes localidades de la ciudad<sup>108</sup>.

**160.** En consecuencia, se observa 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.

## I. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

---

<sup>104</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019. Al respecto, el artículo 35 de la Ley 1617 de 2013 dispone lo siguiente: “Artículo 35. *Objetivos y propósitos. La división territorial del distrito en localidades deberá garantizar:*

1. *Que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, se 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, y la participación ciudadana en la definición de las prioridades comunitarias en la elaboración del presupuesto distrital.*

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 pueda descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios.*

5. *El adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas.”*

<sup>105</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>106</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>107</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

<sup>108</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019.

**161.** Con el fin de resolver de manera sucesiva, los dos problemas jurídicos planteados, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera necesario exponer el régimen de clasificación de los municipios y el contexto normativo de la Ley 2082 de 2021. Se reitera que, solo en el caso de concluir que las disposiciones acusadas no vulneran el principio de unidad de materia, se seguirá con la solución del segundo problema jurídico. Así, de prosperar el de unidad de materia se releva de la definición del restante.

### ***1. Sobre el cargo de la vulneración del principio de unidad de materia***

**162.** Con el fin de examinar si los dos artículos censurados vulneran el principio de unidad de material, en un primer momento se explicará: (i) el alcance de las disposiciones señaladas, puntualmente, en lo que tiene que ver con el alcance de los Fondos de Desarrollo Local a la luz de los desarrollos jurisprudenciales, especialmente la Sentencia C-158 de 2021. Posteriormente, se recordarán las reglas relacionadas con el examen del cargo de unidad de materia, y con base en las gacetas del Congreso de la República; (ii) se expondrá la temática general y los objetivos de la Ley organiza 2082 de 2021, con el objetivo de verificar si en efecto se presenta la transgresión alegada por los actores.

**163.** En principio debe indicarse que la demanda que impugna los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 satisface la argumentación exigida para justificar el cargo por principio de unidad de materia, pues se indica la materia de la que se ocupa la ley acusada, se citan las disposiciones que no guardan relación con el tema general de la ley y las que no son afines a su materia.

#### **1.1. Alcance de las disposiciones demandas**

**164.** La Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, en su artículo 61 establecía que, en cada localidad de los distritos, habrá un fondo que tendrá patrimonio autónomo, personería jurídica y cuyo ordenador del gasto será *el alcalde local*. Con los recursos de ese fondo se financiarán las actividades a cargo de las juntas administradoras locales, puntualmente, la prestación de servicios, la construcción de obras, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a las sesiones plenarias o de comisiones, ordinarias y extraordinarias. Por su parte, el artículo 66 de la ley 1617 de 2013 establecía antes de la reforma que, el *alcalde local* será el representante del fondo de desarrollo local y el ordenador del gasto. Se precisaba que la vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a las contralorías distritales.

**165.** Siguiendo la explicación contenida en la Sentencia C-158 de 2021<sup>109</sup>, la Corte considera necesario ahora precisar el tratamiento que el ordenamiento jurídico le ha dado a los Fondos de Desarrollo Local, puntualmente, conforme a lo previsto en la Ley 1617 de 2013. En efecto la disposición legal mencionada indica que, en el caso de los municipios que tengan la categoría de Distritos, cada localidad tendrá un fondo de desarrollo local, cuya creación es: (i) evidentemente, por mandato de la ley; (ii) el cual se constituye como un patrimonio autónomo, con personería jurídica; (iii) sus atribuciones están dirigidas a la prestación de los servicios y construcción de obras a cargo de la Juntas Administradoras Locales; y (iv) el sistema de presupuestal de los Fondos se fundará en los principios de transparencia, legalidad y planificación. En el caso del Distrito de Bogotá, su regulación se remonta a los artículos 87 y 95 del Decreto Ley 1421 de 1993. Además, tiene como finalidad el pago de las erogaciones que se generen por la asistencia de los ediles a las sesiones, plenarias o de comisión tanto en sesiones ordinarias como extraordinarias. Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

**166.** La norma legal prescribe que cada fondo de desarrollo local, se acompañará con el nombre de la respectiva localidad, y que su patrimonio estará integrado por: (i) las partidas que se asignen a cada localidad; (ii) las sumas que a cualquier título se le apropien en el presupuesto del distrito; (iii) el valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales; (iv) el producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica; (v) las donaciones, recursos de cooperación y demás ingresos que recibieren sin contrapartida; (vi) los ingresos por rifas, juegos, conciertos, espectáculos, actividades deportivas y demás actividades que se organicen en la localidad y (vii) los que le transfiera la Nación. En todo caso, el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 prescribe que, desde ese año, “no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignarán a las localidades” ello a partir de criterios como las necesidades básicas insatisfechas, y los índices de planeación que prevea cada entidad distrital de planeación.

**167.** También se prescribe que, el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativa en un 2% sin que el total de la participación supere el 30% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito. Los artículos 69 y subsiguientes disponen que los fondos de desarrollo local en materia presupuestal están constituidos por, el plan financiero plurianual, el plan operativo anual de inversiones, y por el presupuesto anual de las

---

<sup>109</sup> M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

localidades. El Plan Financiero Plurianual “Es una herramienta de planificación y gestión financiera de mediano plazo, que tiene como base las operaciones efectivas de los Fondos de Desarrollo Local. Para su elaboración se tomarán en consideración las proyecciones de ingresos, gastos, superávit o déficit y su financiación.”

**168.** El Plan Operativo Anual de Inversiones es el instrumento que señala “los proyectos de inversión clasificados por sectores, entidades, prioridades y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan de Inversiones establecido en el Plan de Desarrollo Local.” Y Finalmente el Presupuesto Anual, el cual, es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Este último está compuesto por, (i) el Presupuesto de Rentas e Ingresos. Comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital que se espera recaudar en la vigencia; (ii) el Presupuesto de Gastos, el cual, comprende las apropiaciones de gastos de inversión; y (iii) la disponibilidad final que, corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos de inversión.

**169.** La ley previene que con cargo a los recursos del fondo no se sufragarán gastos de personal. Los contratos que se financien con cargo a los Fondos de Desarrollo Local podrán celebrarse con las organizaciones cívicas, sociales, juntas de acción comunal y organizaciones comunitarias que actúen en la respectiva localidad, de acuerdo con las normas de contratación vigentes, como también se podrá contratar con entidades distritales u otros organismos públicos, personas jurídicas privadas con los que se celebrarán los respectivos contratos, acuerdos o convenios interadministrativos.

**170.** De esta manera, lo que hacen los artículos demandados, es modificar las autoridades responsables del gasto, pues lo reconcentra de los alcaldes locales, a los alcaldes distritales. En efecto, la reforma introducida en el artículo 15 de la Ley 2068 de 2021 se relaciona con que, el ordenador del gasto ya no será el alcalde local, sino que pasa a ser el alcalde distrital. Es decir, re concentra a escala territorial, las autoridades competentes para ordenar el uso de los recursos. Y el artículo 16 de la Ley 2082 de 2021, prescribe ahora que, será el alcalde distrital el representante del fondo de desarrollo local y ordenador del gasto, pero “podrá delegar respecto de *“cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos”*”.

### **1.1. Objetivo general de la ley**

**171.** Con el fin de examinar si las disposiciones acusadas vulneraron el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 superior, a continuación se examinará la temática general de la ley consultando, no solo la literalidad de la integridad de los artículos de la Ley 2082 de 2021, sino además acudiendo a las gacetas del Congreso de la República, ello con el fin de examinar el Legislador ofreció argumentos relevantes conforme a los cuales, las dos normas demandadas guardan conexidad y unidad de materia con el título y temática del proyecto de ley.

**172.** Examinados los antecedentes legislativos<sup>110</sup> del proyecto de ley que llevó a la aprobación de la Ley 2082 de 2021, se verifica que, en la primera ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley No. 012 de 2019, el objetivo del mismo fue, “crear la categoría de municipios “ciudades capitales”, adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.”<sup>111</sup> Se añade que, “el proyecto de ley parte del reconocimiento de la importancia de las ciudades capitales como polo de desarrollo del país, estableciendo herramientas efectivas para el ejercicio de sus competencias, a partir de la materialización del principio de descentralización administrativa y colaboración armónica, establecidos en los artículos 1° y 113 de la Constitución Política. Finaliza la exposición de motivos:

“La presente propuesta busca, entonces, llenar vacíos en el diseño institucional, adoptar herramientas efectivas de gobernanza multinivel, provocar definiciones en materia de desarrollo y ordenamiento territorial y otorgar a las ciudades capitales un status jurídico y unas herramientas que les permitan asumir y cumplir su rol en el sistema político y en la dinámica socioeconómica del país de manera más eficiente.”

**173.** En efecto, el artículo 320 de la Constitución establece que la ley podrá establecer categorías de municipios teniendo en cuenta su población, la importancia económica y la situación geográfica, “y señalar *distinto régimen para su organización, gobierno y administración*”<sup>112</sup>. De manera concreta, esta categorización de los municipios la realizó el legislador en la Ley 136 de 1994, la cual fue reformada por el artículo 2° de la Ley 617 de 2000, en la que se establecen las categorías municipales, de acuerdo con determinados requisitos para su definición y clasificación. Dentro de la categorización de los municipios, la Ley 2082 de 2021 es una norma

---

<sup>110</sup> PL Cámara No 012 de 2019, PLS 283 de 2020 en la Gaceta No. 657 de 2019. Ponencia para primer debate Gaceta No. 1039 de 2019 y Gaceta No. 1075 de 2019; Ponencia para segundo debate Gaceta No. 1178 de 2019, Acta de sesión plenaria de la Cámara No. 108 de 9 de diciembre de 2019, y Acta de Sesión Plenaria No. 109 de 10 de diciembre de 2019. Texto definitivo de plenaria Gaceta No. 71 de 2020, e informe de conciliación Gaceta No. 1503 de 2020. Primer debate senado Gaceta No. 1090 de 2020. Ponencia Segundo Debate No. 1486 de 2020, e informe de Conciliación No. 1502 de 2020. En <https://www.camara.gov.co/ciudades-capitales>

<sup>111</sup> Página 4 de la Gaceta No. 1039 de 2019.

<sup>112</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 320.

orgánica, y añade, ahora, que la categoría de municipio de “*ciudades capitales*”, como se indicó, con el fin de fortalecer la descentralización administrativa<sup>113</sup>.

**174.** Respecto a la estructura de la Ley, la misma se compone de cuatro (4) capítulos y de 17 artículos en su totalidad. El **primer capítulo** se denomina “*De las ciudades Capitales y el Desarrollo Territorial*”. Este acápite se compone de cuatro (4) artículos, los cuales definen (i) el objeto de la Ley; (ii) la descripción general de la categoría municipal de “*ciudades capitales*”; (iii) la asignación de recursos; y, (iv) la compensación de cargas adicionales que tienen que soportar las “*ciudades capitales*”.

**175.** La Ley es enfática en que el régimen especial debe estar en consonancia con la Ley 1617 y sus modificaciones que prevén las reglas de creación y funcionamiento de los distritos capitales. Deja la salvedad de que las ciudades capitales están sometidas a la Constitución y a las leyes especiales dictadas para sus competencias, pero en ausencia de ellas debe acudir a las que regulan el régimen ordinario de sus municipios. Y en relación con el Distrito Capital indica que deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las disposiciones que le modifiquen.

**176.** Como parte de sus principios, la Ley 2082 de 2021 determina que el régimen especial de las ciudades capitales estará orientado (i) bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial; (ii) a los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano; (iii) a garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, que guarde armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental.

**177.** El **segundo capítulo** regula las relaciones de las “*ciudades capitales*” con la nación y otras entidades territoriales. Esta sección se compone de siete (7) artículos, los cuales reglamentan (i) el principio de coordinación entre las “*ciudades capitales*” y la Nación; (ii) la creación de una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones, así como sus funciones; (iii) el principio de delegación de las funciones de las entidades nacionales en las “*ciudades capitales*”, sus condiciones, el procedimiento para la delegación, sus requisitos, las condiciones para el perfeccionamiento y la posibilidad de revocatoria de la delegación.

**178.** En suma en este apartado de la ley se profundiza el concepto de coordinación entre las ciudades capitales y la nación, en relación con políticas públicas que vayan a desarrollarse en sus territorios, y determina, bajo el principio de proximidad, que las entidades nacionales deben

---

<sup>113</sup> Congreso de la República. Ley 2082 de 2021. Artículo 1°.

delegar sus funciones en las ciudades capitales cuando estas dispongan de las capacidades institucionales y se comprometan con los indicadores de cumplimiento. Así mismo regula todo el procedimiento y requisitos para su delegación.

**179.** El **tercer capítulo** se denomina “*Áreas Metropolitanas y cooperación horizontal*”. Allí adiciona un párrafo al artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 con la finalidad de crear la posibilidad de que las “*Ciudades Capitales*” y sus municipios circunvecinos puedan constituir áreas metropolitanas; y, a su vez, la posibilidad de que las “*ciudades capitales*” puedan desarrollar instrumentos de cooperación horizontal “*para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación*”.

**180.** Finalmente, el **capítulo cuarto** se ocupa de “*otras disposiciones*” y se establece la posibilidad de que los Concejos de las “*ciudades capitales*”, a iniciativa del alcalde, puedan adoptar las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio “*acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital*” y “*en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia*”.

**181.** Sus apartados finales se ocupan de modificar los artículos 61 y 66 de la Ley 1617 de 2013, allí se determina **(a)** la creación de un Fondo de Desarrollo Local el cual tendrá **(b)** un patrimonio autónomo, personería jurídica y que el ordenador del gasto será el ***alcalde distrital***. Este Fondo financiará **(c)** la prestación de servicios, la construcción de obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, el pago a los ediles por asistir a las sesiones plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

**182.** Visto lo anterior, a criterio de la Sala, los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 no satisfacen las exigencias de conexidad relacionadas con el principio de unidad de materia. En la parte considerativa de la providencia se explicaron las reglas que, en materia del principio de unidad de materia se han delimitado para resolver el cargo. Así se indicó que no se trata de un vicio de carácter material, no formal, que se traduce en la exigencia de que en toda ley exista correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar

al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad (temática, sistemática, teleológica). Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

**183.** También se explicó que, el principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 de la Constitución, exige que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. La jurisprudencia constitucional reciente, especialmente, las sentencias C-507 de 2020 y C-032 de 2021 ha establecido que, para examinar si una norma desconoce este principio, la Corte Constitucional debe estudiar si entre la norma demandada y la ley de la que forma parte existe una relación de conexidad “objetiva y razonable”. Sin embargo, se ha indicado que este examen es flexible lo que implica reconocer que la unidad de materia (i) no exige una “simplicidad temática”<sup>114</sup>; y (ii) “no puede interpretarse de una manera tan estricta que sea incompatible con el principio democrático o con el ejercicio de la cláusula general de configuración normativa del Congreso”<sup>115</sup>.

**184.** A partir de las anteriores premisas y respecto a los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, debe indicarse que, el proyecto de ley original no establecía los dos artículos citados, y los mismos fueron agregados durante el desarrollo del trámite parlamentario<sup>116</sup>. Según la Gaceta del Congreso No. 1178 de 4 de diciembre de 2019, fue durante el primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes que se introdujo las reformas al fondo de desarrollo local de los distritos. Así, el proyecto de ley, originalmente, contenía 19 artículos, incluido el de vigencia, pero

---

<sup>114</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-282 de 2021 (M.P. Alejandro Linares Cantillo)

<sup>115</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado)

<sup>116</sup> El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 657 de 2019, pagina 16. En la Gaceta No. 1039 de 24 de octubre de 2019, se observa el proyecto de ley, y el mismo no contenía las dos disposiciones censuradas. El artículo 15 indicaba que, “las ciudades capitales podrán destinar parte de sus ingresos corrientes de libre destinación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley. Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios” y el Artículo 16 prescribía que, “Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia”. La propuesta de articulado no previa una reforma a la Ley 1617 de 2013.

durante el debate en comisión Primera de la Cámara de Representantes, se introdujeron dos artículos adicionales, 19 y 20 (21 fue el artículo de la vigencia del proyecto de ley), el cual si establece las disposiciones que hoy se encuentran en los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021. Es decir, los dos artículos fueron agregados al capítulo IV de la ley titulado “otras disposiciones”. Sobre la justificación de este capítulo, se lee en el proyecto de ley que fue radicado en la Cámara de Representantes:

**“Capítulo IV. – Otras disposiciones**

El cuarto capítulo recoge un conjunto de normas dirigidas a dar mayor representación a los alcaldes de las ciudades capitales en los órganos de dirección de las entidades públicas que tienen sede en su ciudad y ejercen allí funciones preponderantes que impactan a sus habitantes o para cuyo cumplimiento las capitales aportan mayoritariamente para su financiamiento.// Así mismo, establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales.// Finalmente, contempla como instrumento de eficiencia y racionalización de su administración, la posibilidad que las ciudades capitales se organicen con mayor flexibilidad de conformidad con sus especificidades y responsabilidades.”<sup>117</sup>

**185.** Sobre la justificación y exposición de este mismo título, pero ya con la introducción de las normas que modificaban los fondos de desarrollo locales, es decir, los artículos 61 y 66 de la Ley 1617 de 2013, se lee en el informe de ponencia del cuarto debate en la plenaria del Senado de la República.

“El cuarto capítulo recoge un conjunto de normas dirigidas a dar mayor representación a los alcaldes de las ciudades capitales en los órganos de dirección de las entidades públicas que tienen sede en su ciudad y ejercen allí funciones preponderantes que impactan a sus habitantes o para cuyo cumplimiento las capitales aportan mayoritariamente para su financiamiento. Así mismo, establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales. Finalmente, contempla como instrumento de eficiencia y racionalización de su administración, la posibilidad que las ciudades capitales se organicen con mayor flexibilidad de conformidad con sus especificidades y responsabilidades.”<sup>118</sup>

**186.** Es decir, para esta Corte es claro que, durante el desarrollo del trámite parlamentario del proyecto de Ley, se introdujo una modificación relevante, sin que los parlamentarios ofrecieran argumentos conforme a los cuales, puntualmente los dos nuevos artículos se relacionan directamente con el título de la ley. No ofrecieron razones relevantes, conforme a las

---

<sup>117</sup>Gaceta del Congreso número 657 de 2019.

<sup>118</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 1486 de 14 de diciembre de 2020.

cuales, la modificación del régimen jurídico de los fondos de desarrollo local de los distritos se relacione con la regulación de las ciudades capitales. Ello es especialmente relevante, pues, estudiadas las gacetas contentivas del trámite parlamentario no se verifica una sola razón que de cuenta de los motivos de la introducción de los dos artículos censurados en esta ocasión. Se tiene certeza que la introducción de las mencionadas disposiciones se produjo en el debate de la comisión primera constitucional de la Cámara de Representantes, pero no se verifican las razones de la modificación. La mejor ilustración de lo anterior es que durante los informes de ponencia de los restantes debates, por ejemplo, el citado informe de ponencia del cuarto debate en la plenaria del Senado (Gaceta 1148 de 2020), si bien se alteró el articulado del proyecto de ley, no se alteraron las razones para defender su aprobación. Es decir, las modificaciones no fueron argumentadas en los informes de ponencia.

**187.** Una segunda arista del debate, y que complementa lo anterior, es que, para la Corte Constitucional resulta relevante que, la Ley 2082 de 2021, fue aprobada con el objetivo de aumentar y profundizar la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales, puntualmente, de los municipios que son capitales de departamento. Así lo indica la exposición de motivos, y el artículo 1 de la Ley 2082 de 2021 cuando afirma que su objetivo es “*adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa*”. Por ello, por regla general, siguiendo el concepto de descentralización administrativa<sup>119</sup> contenido en la Ley 489 de 1998, conforme a este, la ley traslada competencias del nivel nacional al nivel territorial, para que sean las autoridades del nivel municipal quienes las ejerzan. Es decir, no se trata de un ejercicio de desconcentración en la que, entidades nacionales destacan a parte de sus funcionarios u oficinas, para que presten servicios a nivel local<sup>120</sup>. No, se trata de un traslado de competencias, para que las entidades territoriales (los municipios, ciudades capital) cuenten con nuevas facultades.

**188.** Las anteriores precisiones sobre descentralización y desconcentración son relevantes, pues, ellas muestran el desconocimiento del principio de unidad de materia. En efecto, el objetivo general de la ley es “*crear la categoría de municipios “ciudades capitales”, adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras*

---

<sup>119</sup> Art. 7 de la Ley 489 de 1998: “En el ejercicio de las facultades de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación

<sup>120</sup> Artículo 8 de la Ley 489 de 1998: “La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.”

*disposiciones*”, y en esa medida, este objetivo no se relaciona con el de las normas acusadas (artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021), pues su finalidad principal es reconcentrar una función en los alcaldes distritales. El Legislador hizo uso de una ley que se refiere a una categoría genérica que creó (ciudades capitales) para referirse una de sus especies (distritos) para modificar un aspecto concreto. A juicio de la Sala Plena un elemento que muestra la fractura del principio de unidad de materia es que la ley 2082 tuvo como objetivo la descentralización, pero las disposiciones acusadas terminaron en realidad reconcentrando facultades que la Ley 1617 de 2013 había desconcentrado de los alcaldes distritales en los alcaldes locales. Es decir, los artículos acusados se alejan radicalmente del objetivo central de la ley. Entonces, es importante precisar que la administración del fondo no es un asunto de descentralización sino de desconcentración. Por lo tanto, los artículos acusados son ajenos a la temática de la ley ya que, no guarda coherencia que las disposiciones acusadas reconcentren funciones en una ley que busca profundizar la descentralización. La ley reforma el régimen de los distritos en un punto específico que no tiene relación conceptual con la descentralización, pues la existencia de alcaldías locales es una manifestación de la desconcentración.

**189.** A juicio de esta Sala, los artículos acusados desbordaron el objeto de la ley, con lo que se convierte en un dispositivo normativo sobre-inclusivo que va más allá de su propósito de crear ciudades capitales, pues se ocupó de regular en detalle un asunto exclusivamente de los distritos. Por lo tanto, con estas disposiciones, la ley excedió su objeto y reguló asuntos que van más allá de aquellos que le correspondían. En efecto, referirse a las particularidades de unas pocas ciudades capitales que son distritos, en una ley que crea la categoría de ciudad capital, incluye una especificidad que va más allá de lo que pretendía regular la ley. En ese sentido, resulta acertado el concepto de la Vista Fiscal conforme al cual, todas las ciudades capitales no son distritos y en ese sentido los artículos 15 y 16 modifican asuntos presupuestales de otras entidades territoriales cuyo régimen no era objeto de modificación en la ley.

**190.** A manera de conclusión, la Sala verifica que no se satisface el requisito de *conexidad material*, en tanto que los artículos acusados establecen una facultad para los alcaldes distritales, en una ley que se limita crear la categoría de municipios “ciudades capital”; (ii) desde la perspectiva de la *conexidad teleológica*, mientras la Ley 2082 de 2020 pretende aumentar la descentralización administrativa, al crear más herramientas para las ciudades capitales, es decir, municipios que no tiene la categoría de distritos, la norma demandada responde al objetivo de regular los fondos de desarrollo local de los distritos que cuentan con ellos; (iii) desde la perspectiva de la *conexidad sistemática*, las normas que

integran la Ley 2082 de 2020 apuntan a introducir modificaciones a las competencias de los municipios, denominados “ciudades capital”, desarrollando el principio de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, puntualmente del municipio, como núcleo duro de la organización territorial, mientras que el precepto impugnado re concentra una competencia, de una entidad territorial que no es objeto de la ley (es decir, los distritos), pues altera la autoridad competente para ordenar el gasto del fondo de desarrollo local del alcalde local, al alcalde distrital; (iv) desde la perspectiva de la *conexidad causal*, mientras que la Ley 2082 de 2020 responde al propósito del legislador de profundizar la autonomía territorial y la descentralización administrativa, la norma impugnada responde a un objetivo diferente, como es regular el régimen de los distritos, y sus fondos de desarrollo local a través de la re concentración de una competencia que antes esta radicada en los alcaldes locales, y ahora regresa a los alcaldes distritales y, (v) finalmente, frente a la *conexidad consecucional*, los efectos fácticos de la modificación del ordenador del gasto en los fondos de desarrollo local, puntualmente trasladando la competencia del alcalde local, al alcalde distrital, no guardan ninguna relación con el tema general o específico de la ley de creación de los municipios “ciudades capitales”.

**191.** Así, la Sala observa que los asuntos son expresamente incompatibles. En efecto, una ley que tiene como finalidad crear una categoría especial de municipio no puede modificar asuntos relacionados con los distritos especiales, y regulados íntegramente por otra ley, pues, aun cuando son entidades territoriales, su fundamento jurídico y régimen de ordenamiento territorial es distinto.

**192.** En suma las normas acusadas no guardan conexidad con el objetivo de la ley pues; (i) la ley tiene como objetivo principal la regulación de un tipo de municipio denominado “ciudades capitales”, y en esa medida, la modificación de la regulación de los distritos, escapa a su finalidad principal; (ii) la ley busca profundizar la descentralización administrativa, pero las disposiciones acusadas tienen una finalidad de reconcentración de competencias, al pasar de los alcaldes locales, a los alcaldes distritales, el manejo de los Fondos de Desarrollo Local; (iii) los artículos censurados son sobre inclusivos, pues el legislador no tenía como objetivo regular un aspecto tan concreto como los fondos de desarrollo local de los distritos, sino la creación de la categoría de municipios “ciudad capital”; y (iv) examinadas las gacetas del trámite parlamentario, se verifica que, las modificaciones introducidas en los artículos acusados no fueron argumentadas por los congresistas, especialmente, no se indicaron los motivos por los cuales los artículo 15 y 16 guardan relación con el título y temática general de la Ley 2082 de 2021. Debido a que el cargo por violación a la unidad de materia está llamado a prosperar se declarará la

inexequibilidad de las disposiciones demandadas y se hace innecesario resolver el segundo problema jurídico.

## SÍNTESIS

**193.** La Corte en esta oportunidad resuelve tres demandas acumuladas en las que se cuestiona la constitucionalidad los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"* por estimar que vulneran los artículos 1, 150 numeral 7, 158, 169, 287, 316 numeral 6, 318, 322 y 324 de la Constitución Política.

**194.** En resumen, los escritos indican que las disposiciones impugnadas (i) violan el principio de unidad de materia, pues el núcleo temático de la Ley 2082 de 2021 no guarda relación ni conexidad directa ni inmediata con las medidas demandadas, máxime cuando modificaron un régimen especial propio perturbando la organización y funcionamiento de los distritos especiales; (ii) vulneran las competencias normativas de los Concejos Municipales y Distritales y la autonomía de las entidades territoriales, al desconocer su contenido y al sustraer de aquellos competencias y funciones administrativas; (iii) desconocen las funciones de las Juntas Administradoras Locales, que son elegidas popularmente y que, de acuerdo con los artículos 322 y 324 constitucionales, inciden en la elección de los Alcaldes Locales, gestionan su territorio y tienen autonomía, de manera que radicar en cabeza de los Alcaldes Distritales la representación legal y ordenación del Fondo de Desarrollo Local, afecta su participación e incidencia en el presupuesto en desmedro de las necesidades de los territorios locales y concentra poder al punto de controlar los rubros para su funcionamiento como Juntas.

**195.** La mayoría de las intervenciones y la Procuradora General de la Nación piden la inexequibilidad de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, por considerar que existe vulneración de los principios de unidad de materia y de autonomía territorial. De un lado al sostener que una ley que está dirigida a crear una categoría de municipio, puntualmente el de "ciudad capital" de departamento y fortalecer la descentralización administrativa no podía introducir unos artículos que contravienen su objeto, y de otro que, al hacerlo, se debilita la capacidad de los municipios de determinar de qué manera las Juntas Administradoras Locales (artículo 324 superior) y los Alcaldes Locales hacen gestión de sus recursos, lo que erosiona su autonomía.

**196.** Los restantes participantes consideran que las disposiciones impugnadas sí se ajustan a la Constitución pues las Juntas Administradoras

Locales no son una entidad territorial, al no estar reconocidas como tales en el artículo 287 superior, de manera que el Congreso podía definir sobre el manejo de los recursos del Fondo de Desarrollo Local, aunado a que no se quebrantó el principio de unidad de materia, pues los preceptos si concretan uno de sus ejes temáticos cual es el del fortalecimiento de los mecanismos de descentralización.

**197.** La Corte determina que son dos los problemas jurídicos a resolver (i) si los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 violan el principio de unidad de materia, por no guardar conexidad con el objeto de la ley y, además (ii) si quebrantan el principio de autonomía territorial las competencias constitucionales dadas a los Concejos Municipales y Distritales para la gestión de su territorio. Con la finalidad de resolver dichos problemas jurídicos, la Sala reitera la jurisprudencia sobre (i) el contenido del principio de unidad de materia y sus requisitos; (ii) el principio de autonomía territorial; (iii) las competencias constitucionales de los Concejos Municipales y Distritales y de las Alcaldías Locales, y posteriormente (iv) el análisis de los cargos, haciendo salvedad de que, de prosperar el de unidad de materia se releva de la definición del restante.

**198.** En punto al principio de unidad de materia explicó que se trata de un vicio de carácter material, no formal, que se traduce en la exigencia de que en toda ley exista correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: *(i)* definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, *(ii)* mantener una relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma. En todo caso, también se indica que, la jurisprudencia constitucional reciente, especialmente, las sentencias C-507 de 2020 y C-032 de 2021 ha establecido que, para examinar si una norma desconoce este principio, la Corte Constitucional debe estudiar si entre la norma demandada y la ley de la que forma parte existe una relación de conexidad “objetiva y razonable”. Sin embargo, se ha indicado que este examen es flexible lo que implica reconocer que la unidad de materia (i) no exige una “simplicidad temática”<sup>121</sup>; y (ii) “no puede interpretarse de una manera tan estricta que sea incompatible con el principio democrático o con el ejercicio de la cláusula general de configuración normativa del Congreso”<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-282 de 2021 (M.P. Alejandro Linares Cantillo)

<sup>122</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado)

**199.** Sobre el cargo por unidad de materia explica que las normas acusadas no guardan conexidad con el objetivo de la ley pues; (i) la ley tiene como objetivo principal la regulación de un tipo de municipio denominado “ciudades capitales”, y en esa medida, la modificación de la regulación de los distritos, escapa a su finalidad principal; (ii) la ley busca profundizar la descentralización administrativa, pero las disposiciones acusadas tienen una finalidad de reconcentración de competencias, al pasar de los alcaldes locales, a los alcaldes distritales, el manejo de los Fondos de Desarrollo Local; (iii) los artículos censurados son sobre inclusivos, pues el legislador no tenía como objetivo regular un aspecto tan concreto como los fondos de desarrollo local de los distritos, sino la creación de la categoría de municipios “ciudad capital”; y (iv) examinadas las gacetas del trámite parlamentario, se verifica que, las modificaciones introducidas en los artículos acusados no fueron argumentadas por los congresistas, especialmente, no se indicaron los motivos por los cuales los artículos 15 y 16 guardan relación con el título y temática general de la Ley 2082 de 2021. Debido a que el cargo por violación a la unidad de materia está llamado a prosperar se declarará la inexecutable de las disposiciones demandadas y se hace innecesario resolver el segundo problema jurídico.

### **DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"*.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

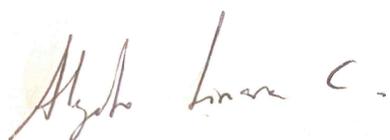


**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
**Presidente**



**DIANA FAJARDO RIVERA**  
**Magistrada**

*(Ausente con permiso)*  
**JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**  
**Magistrado**



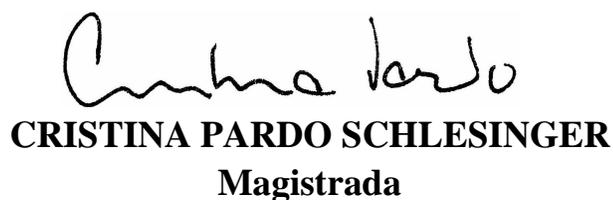
**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
**Magistrado**



**PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**  
**Magistrada**



**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
**Magistrada**



**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**  
**Magistrada**



**JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**  
**Magistrado**  
*(Con salvamento de voto)*



**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
**Magistrado**



**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
**Secretaria General**