

Señores:
HONORABLES MAGISTRADOS
SALA PLENA
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

ASUNTO:	ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
ACTORES:	EMEL ROJAS CASTILLO, DORA LUCIA BASTIDAS UBATÉ, ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA, CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS, HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO.
NORMAS DEMANDADAS:	Ley 2116 de 2021: -Artículo 6, por medio del cual se modifica el artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 -Artículo 14, por medio del cual se adiciona un artículo nuevo al Decreto Ley 1421 de 1993

EMEL ROJAS CASTILLO identificado con cédula de ciudadanía N° **79.409.670**, **DORA LUCIA BASTIDAS UBATE** identificada con cédula de ciudadanía N° **51.960.124**, **ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA**, identificado con cédula de ciudadanía número **80.820.932**, **CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS**, identificado con cédula de ciudadanía N° **80.167.885** y **HEIDY LORENA SANCHÉZ BARRETO**, identificada con cédula de ciudadanía N° **1.019.031.594**, Concejales de Bogotá D.C., actuando en la presente en nombre propio, nos permitimos presentar ante usted Acción Pública de Inconstitucionalidad, que establece el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia en contra de las siguientes:

I. NORMAS DEMANDADAS:

El texto de las normas demandadas es el siguiente:

LEY 2116 DE 2021:

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 1421 DE 1993,
REFERENTE AL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ”*

“(…)

ARTÍCULO 6°. El artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:

Artículo 62. Creación de localidades. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Además, se podrán crear zonas rurales para la administración de localidades con características distintas a las de las zonas urbanas. Para estos fines se deberá tener en cuenta:



1. La cobertura y calidad en la prestación de los servicios básicos, comunitarios e institucionales.
2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades con el objeto de disponer de los recursos financieros, administrativos, logísticos y humanos que garanticen su adecuado funcionamiento.
3. La existencia de ecosistemas estratégicos para la conservación del medio ambiente.
4. La configuración del territorio que defina cada ejercicio de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial.
5. Análisis de la actividad económica, industrial y comercial, además de las características de los municipios circunvecinos, cuando sea procedente. Parágrafo. En todo caso, el tamaño de las localidades deberá ser distribuido de manera similar y proporcional en cuanto a número de habitantes en cada una de ellas teniendo en cuenta criterios demográficos.”

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

(...)

Artículo 14°. Adicionar un artículo nuevo al Decreto Ley 1421 de 1993, así:

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

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

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

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

d. Cuando se trate de proyectos de inversión con cofinanciación de la nación, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. El Gobierno Distrital reglamentará la materia.

La Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto incluirá en los proyectos de presupuesto, las asignaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.¹

¹ Textos subrayados, señalados de inconstitucionales.



II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIOLADAS POR LAS NORMAS ACUSADAS:

- **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **Artículo 3.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.
- **Artículo 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

- **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

- **Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

- **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.





Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

- **ARTÍCULO 158.** Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.
- **Artículo 260.** Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, **Concejales municipales y distritales**, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.
- **Artículo 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

- **Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y **dentro de los límites de la Constitución y la ley**. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

- **Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

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

- **Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

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

- **Artículo 322.** Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.





A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

III. SUSTENTACIÓN DE LOS CARGOS POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO 6 DE LA LEY 2116 DE 2021, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62 DEL DECRETO LEY 1421 DE 1993 [PARAGRAFO TRANSITORIO]

A. FALTA DE UNIDAD DE MATERIA Y TRANSGRESIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL CONCEJO Y LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL.

Esta afectación al ordenamiento constitucional, se concreta en el Parágrafo Transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, que modifica el artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece:

“ARTÍCULO 6°. El artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:

Artículo 62. Creación de localidades.

(...)

Parágrafo Transitorio: La delimitación de las localidades será la que sea definida mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial. Los efectos de esta nueva delimitación entrará en vigencia a partir del 1o de enero de 2028.

En el artículo 322 de la Constitución Política de Colombia, se le asigna la competencia de la división del territorio en localidades al Concejo de Bogotá, siempre precedido de la iniciativa del alcalde, esto es, sin imponer ningún tipo de limitación y/o imposición sobre la herramienta jurídica más allá del trámite general que se desarrolle en la ley orgánica sobre dicho artículo.

Lo anterior, debido a que la división local del territorio nace de las “*características sociales de sus habitantes*” y de los estudios que se deben realizar para establecer las realidades que servirán de fundamento para hacer “*el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas*” con el fin de que dicha división sea efectiva para beneficiar a la población y propender por una mejor administración, justamente por esto, esta iniciativa de la división por localidades no estaba atada, ni en la Constitución ni en las leyes que se pronunciaron frente al tema, a una figura como el Plan de Ordenamiento Territorial, toda vez que el ordenamiento territorial se desarrolla bajo el artículo 288 de la Constitución y bajo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011.

Pese a la clara diferenciación de instrumentos y concepciones teóricas y constitucionales entre la división administrativa del territorio en localidades (Artículo 322 C.P) y el ordenamiento territorial (Artículo 288 C.P.), el artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 pretende tomar ambos elementos como una misma materia, obligando a que la Administración Distrital incumpla lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política al momento de presentar el Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial al Concejo de Bogotá lo cual es totalmente inconstitucional, por cuanto por orden de una ley se violaría la unidad de materia que exige dicha disposición. No se deben inmiscuir dos temas distintos que se desprenden de desarrollos constitucionales diferentes que además por la complejidad que trata por ejemplo el Plan de Ordenamiento conlleva un proceso que requiere de concertaciones y múltiples conceptos previos ya que es un plan de largo plazo.

“ARTÍCULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...).”





Si bien el artículo 158 de la Constitución Política es claro, el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 impone la obligación a la Administración de presentar las disposiciones de la división del territorio junto con el reparto de competencias y funciones administrativas de las localidades en el proyecto de acuerdo de Plan de Ordenamiento Territorial, proyecto que tiene objetivos y funciones completamente diferentes a la materia de las pretensiones de la Ley 2116 de 2021 omitiendo el artículo 158, el artículo 288 y el artículo 322 de la Carta Política.

Adicionalmente, pese a que las disposiciones del artículo 322 de la Constitución se establece que es el Concejo de Bogotá quien aprueba, modifica y/o avala la propuesta de delimitación administrativa del territorio que proponga el Alcalde, el mismo párrafo transitorio del artículo 6 ordena que la nueva delimitación será aquella “(..) *definida mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial.*” es un evidente desconocimiento de las facultades propias que le fueron reconocidas por la Constitución a dicha corporación, puesto que si bien la misma disposición Constitucional dice que la división se hará “...*con base en las normas generales que establezca la ley*”, se refiere a las exigencias que se encuentran en los numerales del 1 al 5 del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, es decir, a la cobertura y calidad de los servicios básicos, las características sociales, los ecosistemas, la forma cómo esté configurado el territorio y las actividades económicas que se desarrollen; y no como lo está haciendo el párrafo transitorio en querer imponer y limitar al Alcalde y al Concejo a hacerlo a través del Plan de Ordenamiento Territorial. Por lo anterior, debe atenderse expresiones de la Honorable Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, como la que se cita:

“(...) el legislador debe diseñar el régimen de ordenamiento territorial respetando los derechos de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus tareas, a administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales. La Corte ha sido enfática en señalar que el legislador no puede, en ningún caso, establecer reglas que vacíen de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 C.P. A este respecto, la jurisprudencia ha indicado 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” (Sentencia C-053/19)

Debido a que el procedimiento de trámite del Plan de Ordenamiento Territorial se rige bajo lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, el acto administrativo de adopción depende de la discusión que se adelante en el Concejo de Bogotá. Es decir, el POT se puede aprobar mediante Acuerdo Distrital si el Concejo decide favorablemente o, para el caso en el que no se tome una decisión en el plazo otorgado por el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, el alcalde podrá adoptarlo mediante Decreto Distrital. Por lo tanto, las disposiciones del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 acarrearán graves consecuencias por la inconstitucionalidad que representan, y que consisten en:

1. Al determinar que *“la delimitación de las localidades será la que se defina mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial”* se obliga implícitamente a las personas elegidas para representar los intereses de la ciudad a votar afirmativamente la división que sea presentada en el Plan de Ordenamiento Territorial puesto que, de no hacerlo al tenor del párrafo, el Concejo de Bogotá estaría incumpliendo la ley al no dejar definida la delimitación en dicho acto administrativo impidiendo así el ejercicio real y efectivo de la democracia y la autonomía administrativa. Obligación implícita que a su vez viola derechos fundamentales como los contenidos en los artículos 18 y 20 de la Carta Política ya que restringe las libertades de conciencia y de expresión.



2. Así las cosas, esta inclusión obligatoria mengua la independencia del debate y aprobación del POT en su integridad, al incluir una necesidad casi unánime en un trámite tan amplio y robusto haciendo difícil la escisión de la aprobación de estos dos asuntos. Verbigracia, podría el Concejo estar de acuerdo con esta redefinición de las localidades y el único medio para lograr esta aprobación sería un POT, y un evento típico en una democracia es que mayoritariamente no se considere viable el proyecto que presente la administración de turno perdiendo la oportunidad de cumplir con este mandato legal y sobre todo dejando en vilo una necesidad que mejoraría la eficiencia de la administración.
3. En este mismo orden de ideas, erradica la competencia constitucional del Concejo de Bogotá para definir la división del territorio, en caso de votar negativamente la división de las localidades propuesta en el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial que presente la Alcaldía, debido a que el parágrafo en mención pretende que la división será definida por el *“acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial”*, en consecuencia, de no aceptar dicha modificación territorial mediante el instrumento del POT, no puede posteriormente el Alcalde y el Concejo presentar y debatir respectivamente un proyecto frente a la delimitación territorial para dar cumplimiento a los requisitos de la ley, exponiendo a los habitantes a no ostentar una administración adecuada que propendan por el ejercicio de sus derechos fundamentales y colectivos. Es decir, las disposiciones del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 dejarían impedidos a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Concejo de Bogotá para hacer uso de la facultad atribuida directamente por el artículo 322 de la Constitución Política.
4. Adicionalmente, erradica de tajo la competencia del Concejo posibilitando que la división territorial por localidades sea efectuada única y exclusivamente por el Alcalde mediante Decreto Distrital, lo cual es contrario a lo que dispone el artículo 322 de la Constitución Política, que entregó dicha facultad al Concejo sin hacer ninguna excepción ni facultar al legislador para que desarrollara adicionales. Esta afirmación se origina por cuanto la ley que regula el Plan de Ordenamiento Territorial permite que este sea aprobado por Decreto directamente firmado por la alcaldesa cuando no haya sido aprobado en el Concejo dentro del término que exige la ley creada para desarrollar artículos diferentes al 322.

Que el parágrafo del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 imponga que la división por localidades será la definida en el Plan de Ordenamiento Territorial es obligar implícitamente a la corporación a votar afirmativamente el proyecto que se presente, independientemente de que los estudios sean insuficientes o se omitan exigencias de la ley que deben ser tenidas en cuenta para tomar dicha decisión. Lo anterior, por cuanto el texto se transcribe a título de obligación y porque además, para el caso en que no se adelante de esa forma, no se podrá hacerlo posteriormente puesto que se debería esperar a una nueva revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que presente la Alcaldía Mayor, lo cual, debido a su complejidad técnica y el fin que ostenta de ser un plan de largo plazo (de hasta 3 períodos constitucionales) dejaría por años a los habitantes de la ciudad sin una distribución administrativa equitativa y bajo los criterios que exige la ley y peor aún, impediría que se pueda hacer uso de las facultades directas reconocidas por la Constitución al Alcalde y al Concejo.

La Constitución de ninguna manera establece la obligatoriedad del Concejo de aprobar la división administrativa que presente el Alcalde de turno, toda vez que dicha decisión responde a la realidad social, económica, cultural, ambiental, entre otros factores que de no ser concebidos de la forma correcta, es potestad de la corporación negar dicha propuesta para ser radicada nuevamente ajustada a las determinantes. Adicionalmente, debido a que el parágrafo del artículo 6 fuerza a que la Administración Distrital incumpla el artículo 158 de la Constitución Política para introducir temas de índole diferente, determinadas por determinaciones constitucionales independientes, el Concejo de Bogotá tampoco podría discutir sobre la pertinencia del mismo en el marco del POT.





Por ende, el hecho de que el párrafo en mención pretenda obligar a que el Concejo de Bogotá apruebe la propuesta de la Administración, es atentar en contra de la democracia, la descentralización, la participación y la prevalencia del interés general sobre el particular y otros derechos constitucionales como la libertad de conciencia y expresión, ya que resulta ser una imposición no poder votar negativo, ya que el legislador, de manera unilateral, sin justificación alguna y en contra de la Constitución Política, desea que la división sea la que se adopte en el Plan de Ordenamiento Territorial, es decir, que no es posible que no se adopte la que sea presentada.

Aún por más modificaciones que se adelanten durante la discusión en el cabildo, se limita al Concejo, como la corporación elegida en el ejercicio propio de la democracia, a impedir que se hagan delimitaciones inadecuadas en la ciudad, obligándolo a aceptar y aprobar mediante Acuerdo de Ciudad y a través del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito la propuesta de la Alcaldía, hecho que es una violación directa y arbitraria por parte del Congreso quien no puede desconocer la Constitución Política en el ejercicio legislativo para la expedición de normas como la que nos atañe. No puede el legislativo quitar la autonomía que ha sido reconocida a las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución, esto no puede ser avalado en un Estado Social de Derecho que tiene un texto superior al que todos nos debemos someter.

Al pretender que la división de las localidades se adelante *“mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial”*, se desconoce que el POT tiene un procedimiento claro que llevaría a actuar a la Alcaldía por fuera de la Constitución Política al asumir competencias que no le corresponden.

Por lo expuesto anteriormente, exhortamos a ver que la inconstitucionalidad es evidente y se observa cuando tratamos de responder a los siguientes interrogantes:

¿Qué pasará si el Concejo no aprueba la delimitación que se plantee en el POT por considerarlo inconveniente?

¿Se sancionará a la corporación por no cumplir con la ley aunque esté cumpliendo con la Constitución?

¿Quedará la Alcaldía facultada para hacerlo en virtud de lo establecido en la Ley 388 de 1997, aunque ello no haga parte, prima facie, de sus facultades constitucionales? De ser así, la Alcaldía estaría ejerciendo una competencia en materia de división político administrativa que la Carta Política y el Decreto Ley 1421 de 1993 le asignaron al Concejo de Bogotá, desconociendo así las atribuciones de esta corporación en la medida que, ante la falta de pronunciamiento del cabildo distrital, se ejercería de manera residual una competencia que es exclusiva de la corporación, por lo que la norma tal como está concebida resulta inconveniente, esto implicaría que el inciso 2 del artículo 322 de la Constitución Política sería inane ante lo establecido por la norma acusada.

Son múltiples los cuestionamientos que acarrea el escenario que plantea la Ley orgánica 2116 de 2021, ya que al ser inconstitucional el párrafo transitorio va a generar que en virtud de ello se concreten otras conductas igualmente inconstitucionales que van a terminar convirtiéndose en un conflicto para la administración y en general, para la ciudad quién estará privada de lograr una adecuada división hasta tanto no se solucionen los problemas de fondo.



EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 2116 DE 2021, POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO (143A) AL DECRETO LEY 1421 DE 1993:

A. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 1, 2 y 3 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución Política que establecen la naturaleza democrática y participativa de nuestro Estado Social de Derecho, la prevalencia del interés general y la obligación del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Dicha vulneración se configura en la medida que el artículo acusado introduce un procedimiento especial para la aprobación de vigencias futuras en el Distrito Capital, procedimiento que antes de la entrada en vigencia de la Ley 2116 de 2021 se regía por lo establecido en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, que consagra que en las entidades territoriales las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la Asamblea o **Concejo respectivo**, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

La normatividad acusada, que adicionó un artículo al Decreto Ley 1421 de 1993, prescindió de la autorización que el Concejo de Bogotá debía impartir a la Administración Distrital para comprometer vigencias futuras y en su lugar, establece que bastará con la autorización del Confis Distrital para que se asuman obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras destinadas tanto a gastos de funcionamiento como de inversión, es decir, flexibilizó injustificadamente un procedimiento de tal vital importancia para el desarrollo territorial y las finanzas públicas como lo es la aprobación de vigencias futuras.

La norma demandada eliminó la competencia del Concejo de Bogotá como máxima autoridad político administrativa de impartir su autorización para comprometer vigencias futuras, aspecto que vulnera de manera directa la Constitución Política de Colombia en sus artículos 1 y 2, que consagran la participación democrática como un principio que irradia transversalmente todo el ordenamiento superior, ello porque el Concejo de Bogotá es el principal escenario de deliberación política y democrática de la ciudad, en donde se llevan a cabo los debates sobre los asuntos de interés general para la Capital, asuntos dentro de los cuales se encuentran inmersas las vigencias futuras, como un mecanismo para financiar gastos de inversión y excepcionalmente de funcionamiento, que trascienden el principio de anualidad del presupuesto.

Ahora bien, respecto a los conceptos de participación y democracia, la Honorable Corte Constitucional señaló en Sentencia C-150-15, lo siguiente:

“(…) La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico “democrático y participativo”². El acto constituyente de 1991 definió al Estado como “social de derecho” reconstituyéndolo bajo la forma de república “democrática, participativa y pluralista”.

Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.

(…)

²Preámbulo.



Desde sus primeras sentencias este Tribunal destacó con especial fuerza la importancia de la participación en el ordenamiento constitucional y su condición de fuente de legitimidad. En esa dirección, la sentencia T-540 de 1992 indicó:

“La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad.”

(...)

Ahora, existe relativo consenso en la doctrina sobre el contenido del concepto jurídico de democracia y sobre las reglas generales que la identifican y estructuran, las cuales, para efectos prácticos, pueden denominarse principios democráticos. De este modo, resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad.”³ (...)

Tal como se observa, la Corte Constitucional ha establecido que dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales, encontramos, **la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad.**

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 violenta y/o vulnera de manera flagrante nuestro ordenamiento constitucional porque elimina la competencia del Concejo de Bogotá para discutir, debatir y aprobar o negar la autorización de vigencias futuras en el Distrito Capital y entrega esta atribución a un organismo que no es democráticamente elegido, esto es, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, cuya naturaleza es la de instancia rectora de la Política Fiscal y coordinador del Sistema Presupuestal de la Administración Distrital de Bogotá.

Es fundamental tener en cuenta que, las vigencias futuras tienen como finalidad u objetivo, adelantar programas y proyectos consecuentes con los fines del Estado y que como tal, rompen con el principio de anualidad que establece que el presupuesto de gastos debe ejecutarse únicamente en el año fiscal sin que puedan asumirse compromisos que lo desborden.

En el anterior entendido, la deliberación pública y abierta en el Concejo de Bogotá sobre la autorización o no de las vigencias futuras cumple importantes cometidos, a saber: **1.** Garantizar que la destinación de las vigencias futuras correspondan a programas y proyectos consecuentes con los fines del Estado, pertinentes para el territorio y que atiendan a las necesidades de la ciudadanía y **2.** Constituye un límite a la arbitrariedad de los gobernantes de turno, quienes estarían facultados libremente para comprometer vigencias futuras en programas y/o proyectos de su interés partidista o político, restringiendo así la libertad de quienes resulten elegidos en los siguientes comicios, quienes se verían obligados a dar continuidad a programas y proyectos de anteriores mandatarios, lo que sin duda genera desequilibrios en los mecanismos democráticos.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-150-2015), la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone la obligación de promover, en cuanto

³ En la sentencia SU747 de 1998 la Corte había ya tenido oportunidad de advertir la doble dimensión procedimental y sustancial de la democracia.





resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas⁴.

De ello se desprende que, es obligación del Estado Colombiano, como un Estado Social de Derecho, Democrático y Participativo, promover la manifestación de formas democráticas de decisión y de control, tales como las que tienen lugar al interior del seno político del Concejo de Bogotá, en donde se debaten los proyectos de interés para la ciudadanía capitalina y en donde tienen lugar la pluralidad de opiniones y posiciones que garantizan que las decisiones que se adopten consulten el interés general y no sean adoptadas bajo un prisma de parcialidad y/o razones de interés particular o subjetivo del gobernante de turno.

Por tanto, en el presente caso el Congreso violó ese deber-obligación del Estado por cuanto, aun siendo posible garantizar la manifestación de formas democráticas de decisión y control sobre la aprobación de vigencias futuras, no lo hizo, sino que por el contrario CERCENÓ competencias que el Concejo de Bogotá ya tenía previamente en materia de aprobación de vigencias futuras, en virtud de lo dispuesto por la Ley 819 de 2003, en su artículo 12, aplicable a las entidades territoriales en general y aplicable al Distrito Capital por no existir hasta antes de la norma acusada, una regulación especial en la materia.

Adicionalmente, el legislador vulneró los artículos 1 y 2 superiores al no garantizar, a pesar de ser necesario, la expresión de las dimensiones representativas de la naturaleza participativa de nuestro ordenamiento constitucional, toda vez que, como es sabido, el Concejo de Bogotá es una corporación pública de elección popular, cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos quienes depositan en cada concejal su voto de confianza para la agencia y representación de los intereses generales y así mismo, la defensa de los derechos e intereses de las comunidades que representan.

Nuestra Carta Política reconoce las instituciones propias de la democracia representativa y por tanto, no es admisible que el legislador las desconozca so pretexto de la libertad de configuración legislativa, la cual halla su primer límite en el respeto por la Constitución Política.

Se reitera además, que de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Constitución, es deber del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural. De acuerdo con lo anterior, el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos. (Sentencia C-150-15).

Dicha obligación fue abiertamente desconocida por el Congreso de la República al aprobar el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, que suprimió las competencias del Concejo de Bogotá en el procedimiento de autorización de vigencias futuras y entregó dicha facultad de manera exclusiva al Confis Distrital, impidiendo así que se puedan ejercer de manera efectiva los procedimientos de decisión democráticos que tienen lugar al interior del Concejo Distrital, el cual, como ya se dijo, es un espacio abierto de deliberación pública en donde participan no solamente los concejales y funcionarios de la administración distrital, sino también la ciudadanía en general, que permanece atenta y vigilante de las discusiones que se suscitan al interior de este foro político y en donde toman parte a través de sus intervenciones en las sesiones, por medio del ejercicio del derecho fundamental de petición e inclusive a través de cabildos abiertos, pero sobre todo, en donde pueden conocer a fondo las diferentes posturas sobre las propuestas de la administración distrital, participar e incidir en las mismas y formar su criterio sobre determinados temas de interés general, siendo así efectivo su derecho a participar en la toma de decisiones que los afectan.

⁴Este punto de partida ha sido reconocido por la dogmática alemana en su intento por caracterizar los modelos en que se reconoce la democracia participativa.



No se encuentra justificación constitucionalmente válida alguna que sustente la supresión de las competencias del Concejo de Bogotá en la materia expuesta, por cuanto ello configura un trato desigual respecto a los demás Concejos del país, que no está constitucionalmente justificado y que reduce la garantía de los procesos democráticos y de la participación ciudadana.

En este punto, resulta importante traer a colación las tensiones que se han suscitado entre las manifestaciones de la democracia, respecto de las cuales la jurisprudencia constitucional ha señalado que la principal diferenciación entre sus expresiones participativas y representativas radica en las nociones de soberanía en que ellas se asientan.

El artículo 3º de la Constitución reconoce que la soberanía está radicada en el pueblo y se constituye por la suma de todas las voluntades individuales (soberanía popular). A su vez, ha sostenido que en la democracia representativa -que se sustenta en el concepto de soberanía nacional- *“los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados”*⁵ al paso que en el modelo de la democracia participativa, **“los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo”**⁶.

En la solución de esta tensión, el Constituyente excluyó de la democracia directa -momento de decisión de la dimensión participativa- algunos asuntos que por su especial complejidad debían ser examinados y decididos en escenarios técnicos con una incidencia ciudadana limitada (art. 170 inc. 3). Por el contrario, en otros casos autorizó a los ciudadanos a participar ampliamente, incluso eliminando la injerencia de instituciones representativas para su convocatoria tal y como ocurre, por ejemplo, con el denominado referendo constitucional derogatorio (art. 377). (Sentencia C-150-15).

Si bien, la Constitución Política ha excluido de la democracia directa el momento de decisión de la dimensión participativa, en algunos asuntos que por su especial complejidad técnica deben ser examinados y decididos por escenarios técnicos con una incidencia ciudadana limitada, como por ejemplo, al establecer la no procedencia del referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias, **no se puede perder de vista que el Constituyente en ningún momento quiso restringir la posibilidad corporaciones públicas como el Concejo de Bogotá de ejercer sus competencias relacionadas con temas presupuestales, tal como el de las vigencias futuras**, máxime si se tiene en cuenta que para los demás concejos y asambleas del país, no existe la negativa de que estos sean quienes autoricen la asunción de compromisos con cargo a vigencias futuras, como sí lo hace ahora el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 para el caso de la ciudad de Bogotá, de tal suerte que se puede evidenciar que la supresión de competencias del Concejo de Bogotá para la autorización de vigencias futuras no encuentra un asidero válido a la luz de la carta política de 1991 que permita que esta norma persista en nuestro ordenamiento jurídico y no resulta válido afirmar despreocupadamente que ello obedezca al régimen especial del distrito, sin brindar una justificación con contenido jurídico constitucionalmente válido más allá de la naturaleza especial de esta entidad territorial.

A continuación, se presenta un esquema en donde se muestra el procedimiento para la aprobación de vigencias futuras con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 y el procedimiento introducido por esta última, a efectos de demostrar cómo el Congreso eliminó de manera despreocupada competencias del Concejo de Bogotá que garantizaban que, las vigencias futuras fueran objeto de un riguroso examen y debate al interior de la corporación y dio vía libre a la Administración Distrital para aprobar a

⁵ Sentencia C-179 de 2002.

⁶ Sentencia C-179 de 2002.



vigencias futuras que comprometen los presupuestos de futuros gobernantes, sin más limitaciones que la aprobación del Confis Distrital.

PROCEDIMIENTO LEY 819 DE 2003, ART. 12	PROCEDIMIENTO ART. 14 LEY 2116 DE 2021
Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales <u>las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo</u>, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis o el órgano que haga sus veces. <u>Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso</u> y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.	Artículo 14º. Adicionar un artículo nuevo al Decreto Ley 1421 de 1993, así: Artículo 143A. <u>El Confis Distrital podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras de funcionamiento o inversión</u> cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata esta ley; [Observación: La ley 2116 de 2021 ni siquiera estableció disposiciones sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así que habría que remitirse a la Ley 819 de 2003.] b. Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c. Se disponga del concepto favorable de la Secretaría Distrital de Hacienda y de la Secretaría Distrital de Planeación, cuando se trate de proyectos de inversión. d. Cuando se trate de proyectos de inversión con cofinanciación de la nación, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. El Gobierno Distrital reglamentará la materia. La Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto incluirá en los proyectos de presupuesto, las asignaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Tal como se observa, este nuevo régimen especial que el legislador le otorgó al Distrito Capital en materia de aprobación de vigencias futuras a través de la norma demandada, es mucho menos riguroso que el régimen general establecido en la Ley 819 de 2003, a pesar que la cuantía de recursos públicos que maneja el Distrito Capital es diametralmente mayor y supremamente exorbitante en relación con otros municipios del país, este nuevo procedimiento es injustificadamente flexible y manipulable por el mandatario de turno, dejando por fuera de su regulación aspectos de crucial importancia tales como los condicionamientos que sí establece la Ley 819 de 2003, en contraste, la nueva normatividad adolece de los siguientes defectos:





- ⊗ No se establece que el CONFIS DISTRITAL se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo, y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

Cabe destacar que estos son aspectos supremamente importantes que son revisados con el mayor de los detenimientos y cuidado al interior del Concejo de Bogotá y que quedaron excluidos en la reforma introducida, es decir, el CONFIS DISTRITAL no está obligado a tener en cuenta dichas limitantes.

- ⊗ No se establece la prohibición para el Distrito Capital de aprobar cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde, exceptuando la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Esta omisión legislativa le otorga al Alcalde de turno potestades desbordadas que permiten que en último año de Gobierno pueda aprobar vigencias futuras, lo que en el régimen general contenido en la ley 819 de 2003 no está previsto.

Lo anterior genera una grave alerta por parte del Concejo de Bogotá toda vez que, el CONFIS DISTRITAL podría autorizar vigencias futuras para financiar proyectos NO CONSIGNADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO, con lo cual se estaría vulnerando el 259 de la Constitución Política que establece:

“Artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, *imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.* La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”.

- ⊗ Tampoco se estableció en el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 que el Confis Distrital deberá abstenerse de otorgar la autorización si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento, lo que sin lugar a dudas PONE EN PELIGRO LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA DEL DISTRITO CAPITAL.

Aunado a lo anterior, no se estableció para el Confis Distrital la prohibición de aprobar cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del alcalde respectivo, por lo que, el primer mandatario distrital estará facultado para aprobar vigencias futuras inclusive en su último año de gobierno, con menos restricciones que las establecidas en la Ley 819 de 2003, **lo que pone en riesgo el principio de excepcionalidad de las vigencias futuras** y que podría conllevar a que esta herramienta de gestión de la administración se convierta en una estrategia que podría ser instrumentalizada por los Alcaldes de turno para no ejecutar dentro de su periodo constitucional los proyectos prometidos en su plan de desarrollo, so pretexto de vigencias futuras y en el peor de los casos, comprometer recursos que limitan en gran medida el margen de acción de las administraciones siguientes.

En síntesis, no existe en la exposición de motivos justificación constitucionalmente válida alguna que sustente el cercenamiento de las competencias del Concejo de Bogotá para impartir su aprobación o no, a las vigencias futuras ordinarias y/o excepcionales; por el contrario lo notario es una voluntad legislativa infundada consistente en eliminar la participación de esta corporación pública de elección popular en el trámite señalado, tiene como consecuencia la supresión de los procedimientos antes establecidos que representan límites a la arbitrariedad, discrecionalidad y/o liberalidad del gobernante de turno para la aprobación de vigencias futuras.

No está de más señalar que, esta reforma está orientada por una concepción errónea de la “tecnocracia” que sacrifica en el camino los valores democráticos de nuestro Estado Social de Derecho, so pretexto del alto grado de complejidad de las discusiones presupuestales,





obviando la importancia y trascendencia de estos asuntos para la sociedad bogotana y colombiana en general.

Por lo tanto, toda vez que en Colombia nos encontramos en un Estado Social de Derecho, Democrático, Participativo y Pluralista, y no en un Estado Tecnocrático, es IMPERATIVO que la Honorable Corte Constitucional garantice la SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA y declare que la norma acusada es INEXEQUIBLE, extinguiéndola de nuestro ordenamiento jurídico en aras de salvaguardar la integridad del mismo y dejando a salvo que, en el Distrito Capital es plenamente aplicable el procedimiento para la aprobación de vigencias futuras establecido en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

B. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LOS ARTICULOS 13 Y 313 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

El artículo 13 superior establece que es deber del Estado **promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva**, y asimismo, indica que, todas las personas tienen derecho a recibir la misma protección y trato de las autoridades.

En el presente caso, la igualdad, como principio rector en nuestro ordenamiento jurídico, como derecho que le asiste a los ciudadanos y como deber que corresponde ser garantizado por parte de las autoridades, está siendo vulnerada de manera flagrante por la norma acusada, en la medida que, sin que exista ningún tipo de justificación ajustada a la Constitución, el legislador estableció un procedimiento administrativo en el Distrito Capital para la aprobación de vigencias futuras que es sustancialmente diferente al contemplado por la Ley 819 de 2003 y que se aplica a todas las entidades territoriales, sean municipios, distritos o departamentos, lo anterior, utilizando como pretexto el régimen especial del Distrito Capital, argumento que resulta insuficiente para dar un trato desigual a entes territoriales que, si bien es cierto son diametralmente distintos en cuanto a su categorización, no es menos cierto que ambos deben llevar a cabo el procedimiento de aprobación de vigencias futuras, el cual objetivamente exige de la participación e incidencia de la Corporación Pública (sea concejo o asamblea) como instancia legitimadora y garante de la protección de los intereses generales que se encuentran en juego al momento de impartir o no la aprobación correspondiente, tal como se señaló en el cargo anterior.

Así las cosas, mientras que en las demás entidades territoriales del país los concejos y asambleas, en un legítimo ejercicio de sus facultades constitucionales y legales tienen la atribución y la competencia para decidir sobre la aprobación de vigencias futuras ordinarias y excepcionales, como un ejercicio del derecho consagrado en el artículo 313, numeral 4 y en aplicación del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, en el Distrito Capital, ente territorial que maneja recursos públicos en cuantías exorbitantes, no puede hacerlo a partir de la entrada en vigencia del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, vulnerándose así el principio de igualdad y proporcionalidad y poniendo en riesgo las finanzas y estabilidad macroeconómica de nuestra ciudad, toda vez que el Concejo de Bogotá perdió la facultad para aprobar estas iniciativas de materia presupuestal.

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

Por las razones expuestas que denotan un contundente violación a las disposiciones Constitucionales, le solicitamos a los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad del paragrafo transitorio del artículo 6 y el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021.



C. VIOLACIÓN DIRECTA DE LOS ARTÍCULOS 287, 313 Y 352 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El artículo 287 de la Carta se refiere al contenido básico de la autonomía territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como su núcleo esencial. Según el artículo en cita, las entidades territoriales son titulares de los siguientes derechos: (1) gobernarse por autoridades propias; (2) ejercer las competencias que les correspondan; (3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (4) participar en las rentas nacionales.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-508-1996) ha señalado que esa autonomía territorial en materia presupuestal está marcada por las limitaciones establecidas en la ley orgánica del presupuesto, estableciendo un modelo de autonomía presupuestal ampliado, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

“8- Ahora bien, en materia presupuestal, ha dicho la Corporación que la autonomía de las entidades territoriales comporta dos alternativas: el modelo acentuado, en el que dicha autonomía resulta predominante y las faculta para manejar sus propios asuntos, con una libertad limitada de conformidad con la Constitución y la ley. En este esquema, de acuerdo con el Estatuto Superior corresponde a los departamentos (artículo 300) y a los municipios (artículo 313), a través de sus cuerpos colegiados de elección popular, poner en marcha un proceso presupuestal similar o paralelo al que expide el Congreso para el nivel nacional (Sentencia C-478 de 1992). Ello implica la capacidad de expedir por parte de los citados entes territoriales, normas orgánicas de presupuesto departamental y municipal (artículo 300-5 C.P. y 313-5 C.P. respectivamente). Por el contrario, en un modelo de autonomía presupuestal restringida, señaló la Corte en la sentencia C-478 de 1992:

“...lo decisivo es la regulación del presupuesto de la Nación. Los presupuestos departamentales y municipales se regirán por principios similares o análogos. (...) Dentro de este esquema lo determinante no es la forma de hacer aplicables los principios nacionales en los niveles territoriales inferiores, sino el hecho de ser relevante únicamente lo nacional. Ninguna consideración se presta a los presupuestos locales, ni se dispone de un concepto integrado de presupuesto. El principio de unidad de presupuesto se predica de la conformidad entre el presupuesto general de la Nación y el de las entidades descentralizadas funcionalmente o entre aquél y los presupuestos de las otras ramas del poder.”

Además, en este modelo, el predominio de la ley orgánica sobre las disposiciones presupuestales territoriales (orgánicas y anuales) se manifiesta por “la imposición de los principios que aquella establece bien sea de manera directa o valiéndose del recurso de la aplicación analógica”. Por ello, recuerda la Corte, en “la Asamblea Nacional Constituyente, el temor a que alcaldes y gobernadores dilapidaran fondos y ordenaran la construcción de obras públicas cuyos costos superaran las posibilidades de las respectivas entidades territoriales, y a que incurrieran en excesos burocráticos y clientelistas, fueron motivos determinantes que llevaron a la Comisión Quinta a consagrar la norma del artículo 353 de la C.P.”

9- De manera que en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta





Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

Como lo ha expresado la Corporación, la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

10- Debe precisarse que la autonomía presupuestal, "es también una característica de la Fiscalía General de la Nación (C.N. art. 249), de la Contraloría General de la República (C.N. art. 267), de las contralorías departamentales y municipales (C.N. art. 272) (...)" (Sentencia No. 517 de 1992), entidades que están sujetas a las mismas limitaciones establecidas por la Carta Política y por la ley orgánica del presupuesto.

Además, ha establecido la Corte, que la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

" (...) la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

Las disposiciones sobre vigencias futuras ordinarias establecidas en el artículo 14 del proyecto de referencia, modifican los requisitos establecidos para su aprobación de la Ley 819 de 2003, la cual hace parte integral del estatuto orgánico del presupuesto. Con la inclusión de esta norma modificatoria del régimen de vigencias futuras ordinarias al interior del estatuto orgánico de Bogotá se viola la autonomía territorial del Distrito Capital, ya que conforme a lo establecido por la jurisprudencia constitucional, las entidades territoriales se encuentran sujetas a las normas de carácter presupuestal que se establezcan a través del estatuto orgánico del presupuesto lo cual no se cumple en este caso.

Así mismo dicha disposición vulnera las competencias del Concejo establecidas en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, la cual señala que les corresponde a los concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos (...) esta atribución, fue desarrollada mediante el parágrafo 4 del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, estableciendo con claridad que los contratos que comprometen vigencias futuras (ordinarias y extraordinarias) deben pasar sin excepción alguna por la aprobación del Concejo:

ARTÍCULO 18. *El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*





Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3o. del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.

2. Contratos que comprometan vigencias futuras.

3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.

4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.

5. Concesiones.

6. Las demás que determine la ley.

En el Concepto C.E. 1371 de 2001 del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil quedó explicado con gran claridad la competencia constitucional atribuida a los concejos municipales de autorización de contratos así:

La ley 80 de 1993 en el artículo 2o. ordinal a) incluyó a los municipios dentro de las entidades estatales, objeto de aplicación de dicho estatuto de contratación y asignó la competencia para la celebración de contratos en este nivel a los alcaldes en calidad de representantes de los municipios (art. 11 ord. b)). Además, en el artículo 25 numeral 11, al desarrollar el principio de economía en la contratación, reitera que los concejos municipales autorizarán a los alcaldes para la celebración de contratos.

Señala la Corte Constitucional sobre este aspecto de contratación:

"Para efectos de esta providencia, conviene señalar que esta Corte ha establecido que el inciso final del artículo 150 superior "contiene una autorización general, impersonal, no individualizada para la celebración de un contrato cuyo objeto sea la satisfacción del funcionamiento del servicio bajo ciertas condiciones"³. En otras palabras, la autorización general para contratar por parte de las entidades públicas estatales, que se encuentra en la Ley 80 de 1993, permite que no sea necesario contar con una norma especial expedida por una corporación pública cada vez que se pretenda celebrar un contrato por parte de alguna de las entidades u organismos a que hace referencia la citada ley.

No obstante lo expuesto, debe esta Corporación recalcar que la autorización que el órgano legislativo concede para que entidades del estado puedan contratar, no se agota únicamente con la expedición del Estatuto General de Contratación Administrativa. Así, puede establecer ese Estatuto que determinados contratos se sometan a una legislación especial -como es el caso de exploración y explotación de recursos naturales (Art. 76)-, o puede guardar silencio respecto del procedimiento y autorización necesaria para la celebración de un determinado tipo de contrato que no se encuentre enmarcado dentro de los que hace referencia el artículo 32 de la citada ley. En uno u otro evento, será necesario contar, pues, con una legislación especial que se ocupe de dichas materias. De igual forma, la Corte tampoco puede desconocer la facultad que le asiste al legislador para expedir toda una reglamentación relacionada con un contrato en particular, como es el caso de la Ley





37 de 1993, posteriormente complementada por la misma Ley 80 de ese mismo año"4.

De este pronunciamiento debe rescatarse, para efectos del presente estudio, la conclusión de que el Estatuto General de Contratación expedido con base en la facultad que la Constitución le otorgó al legislador en el inciso final del artículo 150, es general, ya que el razonamiento paralelo en cuanto a la legislación o norma especial para determinados contratos, la Corte lo analiza desde el punto de vista del Gobierno Nacional, que no es materia objeto de consulta.

Tales términos fueron adoptados por esta Sala, en pronunciamiento posterior, en el que se concluyó:

"Cuando la autorización para contratar no está dispuesta de manera general en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública -ley 80 de 1993-, el órgano representativo de elección popular, llámese Congreso, Asamblea, o Concejo, deberá conceder la autorización previa especial. Este tipo de autorización no necesariamente tiene que ser para cada contrato – aunque a veces la respectiva corporación se reserva el proceder de este modo, por razón de la naturaleza e importancia del contrato, como ocurre con los de empréstito -, pues es viable que la respectiva corporación proceda a autorizar la celebración de contratos con alcance general, como han solido hacer las asambleas y los concejos al expedir los respectivos códigos fiscales".

Entonces, si bien es cierto que la ley les reconoce a los alcaldes la facultad de representar a los municipios, entre otras actividades, para celebrar en nombre de ellos los contratos, no puede desconocerse que por virtud de la propia Constitución y de los desarrollos legales, tal como antes se dejó descrito, para la suscripción de los mismos deberá contar con autorización del concejo municipal, según lo establece el artículo 313, numeral 3, de la Carta Política.

La facultad del alcalde para la celebración de contratos es inherente a su calidad de representante legal del municipio, pero para ejecutarla es requisito la previa autorización de la corporación pública como órgano superior de la administración municipal, que decidirá los términos en que otorga la autorización, esto es si la concede en forma genérica o específica, temporal o por un término concreto, por cuantía determinada o sin límite de cuantía. Y a las directrices de la autorización deberá ajustarse el alcalde al celebrar los respectivos contratos, actuación que está sometida a la revisión por parte del gobernador, para objetarlo por inconstitucionalidad o ilegalidad y remitirlo al Tribunal competente, que decidirá sobre su validez, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305, numeral 10 de la Constitución.

Es evidente que el artículo 14 del proyecto de estudio pretende quitarle la competencia de aprobación de las vigencias futuras ordinarias al Concejo de Bogotá viola las competencias y autonomía territorial establecida por la carta política. Ya que dicha competencia como se ha establecido en la anterior argumentación tiene asidero a nivel superior constitucional por lo que desprender al Concejo de Bogotá de dicha facultad por medio de una ley orgánica resultaría violatorio de la propia constitución.

IV. AUSENCIA DE COSA JUZGADA

Sobre el párrafo transitorio del artículo 6 y sobre el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 "Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, referente al estatuto Orgánico de Bogotá" es procedente la presente demanda por cuanto las disposiciones no han sido estudiadas por la Corte Constitucional, razón por la cual no se presenta el fenómeno de cosa juzgada constitucional.





V. COMPETENCIA

De acuerdo al numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política la Corte Constitucional asume la competencia para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas por cualquier ciudadano.

VI. NOTIFICACIONES

Demandantes:

Recibiremos notificaciones en los correos:

erojas@concejobogota.gov.co
dlbastidas@concejobogota.gov.co
aeforero@concejobogota.gov.co
cacarrillo@concejobogota.gov.co
hlsanchez@concejobogota.gov.co

Congreso de la República:

judiciales@senado.gov.co
notificacionesjudiciales@camara.gov.co

Atentamente,



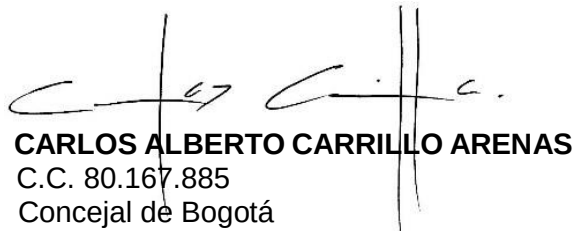
EMEL ROJAS CASTILLO
C.C. 79.409.670
Concejal de Bogotá



DORA LUCIA BASTIDAS UBATÉ
C.C. 51.960.124
Concejala de Bogotá



Andrés Eduardo Forero Molina
Concejal de Bogotá, D.C.
ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
C.C. 80.820.932
Concejal de Bogotá



CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS
C.C. 80.167.885
Concejal de Bogotá



HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO
C.C. 1.019.031.594
Concejal de Bogotá



Señores:
HONORABLES MAGISTRADOS
SALA PLENA
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

ASUNTO:	ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
ACTORES:	EMEL ROJAS CASTILLO, DORA LUCIA BASTIDAS UBATÉ, ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA, CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS, HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO.
NORMAS DEMANDADAS:	Ley 2116 de 2021: -Artículo 6, por medio del cual se modifica el artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 -Artículo 14, por medio del cual se adiciona un artículo nuevo al Decreto Ley 1421 de 1993

EMEL ROJAS CASTILLO identificado con cédula de ciudadanía N° **79.409.670**, **DORA LUCIA BASTIDAS UBATE** identificada con cédula de ciudadanía N° **51.960.124**, **ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA**, identificado con cédula de ciudadanía número **80.820.932**, **CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS**, identificado con cédula de ciudadanía N° **80.167.885** y **HEIDY LORENA SANCHÉZ BARRETO**, identificada con cédula de ciudadanía N° **1.019.031.594**, Concejales de Bogotá D.C., actuando en la presente en nombre propio, nos permitimos presentar ante usted Acción Pública de Inconstitucionalidad, que establece el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia en contra de las siguientes:

I. NORMAS DEMANDADAS:

El texto de las normas demandadas es el siguiente:

LEY 2116 DE 2021:

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 1421 DE 1993,
REFERENTE AL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ”*

“(…)

ARTÍCULO 6°. El artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:

Artículo 62. Creación de localidades. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Además, se podrán crear zonas rurales para la administración de localidades con características distintas a las de las zonas urbanas. Para estos fines se deberá tener en cuenta:



1. La cobertura y calidad en la prestación de los servicios básicos, comunitarios e institucionales.
2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades con el objeto de disponer de los recursos financieros, administrativos, logísticos y humanos que garanticen su adecuado funcionamiento.
3. La existencia de ecosistemas estratégicos para la conservación del medio ambiente.
4. La configuración del territorio que defina cada ejercicio de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial.
5. Análisis de la actividad económica, industrial y comercial, además de las características de los municipios circunvecinos, cuando sea procedente. Parágrafo. En todo caso, el tamaño de las localidades deberá ser distribuido de manera similar y proporcional en cuanto a número de habitantes en cada una de ellas teniendo en cuenta criterios demográficos.”

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

(...)

Artículo 14°. Adicionar un artículo nuevo al Decreto Ley 1421 de 1993, así:

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

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

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

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

d. Cuando se trate de proyectos de inversión con cofinanciación de la nación, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. El Gobierno Distrital reglamentará la materia.

La Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto incluirá en los proyectos de presupuesto, las asignaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.¹

¹ Textos subrayados, señalados de inconstitucionales.



II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIOLADAS POR LAS NORMAS ACUSADAS:

- **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **Artículo 3.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.
- **Artículo 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

- **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

- **Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

- **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.





Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

- **ARTÍCULO 158.** Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.
- **Artículo 260.** Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, **Concejales municipales y distritales**, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.
- **Artículo 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

- **Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y **dentro de los límites de la Constitución y la ley**. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

- **Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

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

- **Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

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

- **Artículo 322.** Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.





A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

III. SUSTENTACIÓN DE LOS CARGOS POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO 6 DE LA LEY 2116 DE 2021, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62 DEL DECRETO LEY 1421 DE 1993 [PARAGRAFO TRANSITORIO]

A. FALTA DE UNIDAD DE MATERIA Y TRANSGRESIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL CONCEJO Y LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL.

Esta afectación al ordenamiento constitucional, se concreta en el Parágrafo Transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, que modifica el artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece:

“ARTÍCULO 6°. El artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:

Artículo 62. Creación de localidades.

(...)

Parágrafo Transitorio: La delimitación de las localidades será la que sea definida mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial. Los efectos de esta nueva delimitación entrará en vigencia a partir del 1o de enero de 2028.

En el artículo 322 de la Constitución Política de Colombia, se le asigna la competencia de la división del territorio en localidades al Concejo de Bogotá, siempre precedido de la iniciativa del alcalde, esto es, sin imponer ningún tipo de limitación y/o imposición sobre la herramienta jurídica más allá del trámite general que se desarrolle en la ley orgánica sobre dicho artículo.

Lo anterior, debido a que la división local del territorio nace de las “*características sociales de sus habitantes*” y de los estudios que se deben realizar para establecer las realidades que servirán de fundamento para hacer “*el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas*” con el fin de que dicha división sea efectiva para beneficiar a la población y propender por una mejor administración, justamente por esto, esta iniciativa de la división por localidades no estaba atada, ni en la Constitución ni en las leyes que se pronunciaron frente al tema, a una figura como el Plan de Ordenamiento Territorial, toda vez que el ordenamiento territorial se desarrolla bajo el artículo 288 de la Constitución y bajo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011.

Pese a la clara diferenciación de instrumentos y concepciones teóricas y constitucionales entre la división administrativa del territorio en localidades (Artículo 322 C.P) y el ordenamiento territorial (Artículo 288 C.P.), el artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 pretende tomar ambos elementos como una misma materia, obligando a que la Administración Distrital incumpla lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política al momento de presentar el Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial al Concejo de Bogotá lo cual es totalmente inconstitucional, por cuanto por orden de una ley se violaría la unidad de materia que exige dicha disposición. No se deben inmiscuir dos temas distintos que se desprenden de desarrollos constitucionales diferentes que además por la complejidad que trata por ejemplo el Plan de Ordenamiento conlleva un proceso que requiere de concertaciones y múltiples conceptos previos ya que es un plan de largo plazo.

“ARTÍCULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...)”





Si bien el artículo 158 de la Constitución Política es claro, el párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 impone la obligación a la Administración de presentar las disposiciones de la división del territorio junto con el reparto de competencias y funciones administrativas de las localidades en el proyecto de acuerdo de Plan de Ordenamiento Territorial, proyecto que tiene objetivos y funciones completamente diferentes a la materia de las pretensiones de la Ley 2116 de 2021 omitiendo el artículo 158, el artículo 288 y el artículo 322 de la Carta Política.

Adicionalmente, pese a que las disposiciones del artículo 322 de la Constitución se establece que es el Concejo de Bogotá quien aprueba, modifica y/o avala la propuesta de delimitación administrativa del territorio que proponga el Alcalde, el mismo párrafo transitorio del artículo 6 ordena que la nueva delimitación será aquella “(..) *definida mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial.*” es un evidente desconocimiento de las facultades propias que le fueron reconocidas por la Constitución a dicha corporación, puesto que si bien la misma disposición Constitucional dice que la división se hará “...*con base en las normas generales que establezca la ley*”, se refiere a las exigencias que se encuentran en los numerales del 1 al 5 del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, es decir, a la cobertura y calidad de los servicios básicos, las características sociales, los ecosistemas, la forma cómo esté configurado el territorio y las actividades económicas que se desarrollen; y no como lo está haciendo el párrafo transitorio en querer imponer y limitar al Alcalde y al Concejo a hacerlo a través del Plan de Ordenamiento Territorial. Por lo anterior, debe atenderse expresiones de la Honorable Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, como la que se cita:

“(...) el legislador debe diseñar el régimen de ordenamiento territorial respetando los derechos de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus tareas, a administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales. La Corte ha sido enfática en señalar que el legislador no puede, en ningún caso, establecer reglas que vacíen de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 C.P. A este respecto, la jurisprudencia ha indicado 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” (Sentencia C-053/19)

Debido a que el procedimiento de trámite del Plan de Ordenamiento Territorial se rige bajo lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, el acto administrativo de adopción depende de la discusión que se adelante en el Concejo de Bogotá. Es decir, el POT se puede aprobar mediante Acuerdo Distrital si el Concejo decide favorablemente o, para el caso en el que no se tome una decisión en el plazo otorgado por el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, el alcalde podrá adoptarlo mediante Decreto Distrital. Por lo tanto, las disposiciones del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 acarrearán graves consecuencias por la inconstitucionalidad que representan, y que consisten en:

1. Al determinar que *“la delimitación de las localidades será la que se defina mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial”* se obliga implícitamente a las personas elegidas para representar los intereses de la ciudad a votar afirmativamente la división que sea presentada en el Plan de Ordenamiento Territorial puesto que, de no hacerlo al tenor del párrafo, el Concejo de Bogotá estaría incumpliendo la ley al no dejar definida la delimitación en dicho acto administrativo impidiendo así el ejercicio real y efectivo de la democracia y la autonomía administrativa. Obligación implícita que a su vez viola derechos fundamentales como los contenidos en los artículos 18 y 20 de la Carta Política ya que restringe las libertades de conciencia y de expresión.



2. Así las cosas, esta inclusión obligatoria mengua la independencia del debate y aprobación del POT en su integridad, al incluir una necesidad casi unánime en un trámite tan amplio y robusto haciendo difícil la escisión de la aprobación de estos dos asuntos. Verbigracia, podría el Concejo estar de acuerdo con esta redefinición de las localidades y el único medio para lograr esta aprobación sería un POT, y un evento típico en una democracia es que mayoritariamente no se considere viable el proyecto que presente la administración de turno perdiendo la oportunidad de cumplir con este mandato legal y sobre todo dejando en vilo una necesidad que mejoraría la eficiencia de la administración.
3. En este mismo orden de ideas, erradica la competencia constitucional del Concejo de Bogotá para definir la división del territorio, en caso de votar negativamente la división de las localidades propuesta en el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial que presente la Alcaldía, debido a que el parágrafo en mención pretende que la división será definida por el *“acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial”*, en consecuencia, de no aceptar dicha modificación territorial mediante el instrumento del POT, no puede posteriormente el Alcalde y el Concejo presentar y debatir respectivamente un proyecto frente a la delimitación territorial para dar cumplimiento a los requisitos de la ley, exponiendo a los habitantes a no ostentar una administración adecuada que propendan por el ejercicio de sus derechos fundamentales y colectivos. Es decir, las disposiciones del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 dejarían impedidos a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Concejo de Bogotá para hacer uso de la facultad atribuida directamente por el artículo 322 de la Constitución Política.
4. Adicionalmente, erradica de tajo la competencia del Concejo posibilitando que la división territorial por localidades sea efectuada única y exclusivamente por el Alcalde mediante Decreto Distrital, lo cual es contrario a lo que dispone el artículo 322 de la Constitución Política, que entregó dicha facultad al Concejo sin hacer ninguna excepción ni facultar al legislador para que desarrollara adicionales. Esta afirmación se origina por cuanto la ley que regula el Plan de Ordenamiento Territorial permite que este sea aprobado por Decreto directamente firmado por la alcaldesa cuando no haya sido aprobado en el Concejo dentro del término que exige la ley creada para desarrollar artículos diferentes al 322.

Que el parágrafo del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 imponga que la división por localidades será la definida en el Plan de Ordenamiento Territorial es obligar implícitamente a la corporación a votar afirmativamente el proyecto que se presente, independientemente de que los estudios sean insuficientes o se omitan exigencias de la ley que deben ser tenidas en cuenta para tomar dicha decisión. Lo anterior, por cuanto el texto se transcribe a título de obligación y porque además, para el caso en que no se adelante de esa forma, no se podrá hacerlo posteriormente puesto que se debería esperar a una nueva revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que presente la Alcaldía Mayor, lo cual, debido a su complejidad técnica y el fin que ostenta de ser un plan de largo plazo (de hasta 3 períodos constitucionales) dejaría por años a los habitantes de la ciudad sin una distribución administrativa equitativa y bajo los criterios que exige la ley y peor aún, impediría que se pueda hacer uso de las facultades directas reconocidas por la Constitución al Alcalde y al Concejo.

La Constitución de ninguna manera establece la obligatoriedad del Concejo de aprobar la división administrativa que presente el Alcalde de turno, toda vez que dicha decisión responde a la realidad social, económica, cultural, ambiental, entre otros factores que de no ser concebidos de la forma correcta, es potestad de la corporación negar dicha propuesta para ser radicada nuevamente ajustada a las determinantes. Adicionalmente, debido a que el parágrafo del artículo 6 fuerza a que la Administración Distrital incumpla el artículo 158 de la Constitución Política para introducir temas de índole diferente, determinadas por determinaciones constitucionales independientes, el Concejo de Bogotá tampoco podría discutir sobre la pertinencia del mismo en el marco del POT.





Por ende, el hecho de que el párrafo en mención pretenda obligar a que el Concejo de Bogotá apruebe la propuesta de la Administración, es atentar en contra de la democracia, la descentralización, la participación y la prevalencia del interés general sobre el particular y otros derechos constitucionales como la libertad de conciencia y expresión, ya que resulta ser una imposición no poder votar negativo, ya que el legislador, de manera unilateral, sin justificación alguna y en contra de la Constitución Política, desea que la división sea la que se adopte en el Plan de Ordenamiento Territorial, es decir, que no es posible que no se adopte la que sea presentada.

Aún por más modificaciones que se adelanten durante la discusión en el cabildo, se limita al Concejo, como la corporación elegida en el ejercicio propio de la democracia, a impedir que se hagan delimitaciones inadecuadas en la ciudad, obligándolo a aceptar y aprobar mediante Acuerdo de Ciudad y a través del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito la propuesta de la Alcaldía, hecho que es una violación directa y arbitraria por parte del Congreso quien no puede desconocer la Constitución Política en el ejercicio legislativo para la expedición de normas como la que nos atañe. No puede el legislativo quitar la autonomía que ha sido reconocida a las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución, esto no puede ser avalado en un Estado Social de Derecho que tiene un texto superior al que todos nos debemos someter.

Al pretender que la división de las localidades se adelante *“mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial”*, se desconoce que el POT tiene un procedimiento claro que llevaría a actuar a la Alcaldía por fuera de la Constitución Política al asumir competencias que no le corresponden.

Por lo expuesto anteriormente, exhortamos a ver que la inconstitucionalidad es evidente y se observa cuando tratamos de responder a los siguientes interrogantes:

¿Qué pasará si el Concejo no aprueba la delimitación que se plantee en el POT por considerarlo inconveniente?

¿Se sancionará a la corporación por no cumplir con la ley aunque esté cumpliendo con la Constitución?

¿Quedará la Alcaldía facultada para hacerlo en virtud de lo establecido en la Ley 388 de 1997, aunque ello no haga parte, prima facie, de sus facultades constitucionales? De ser así, la Alcaldía estaría ejerciendo una competencia en materia de división político administrativa que la Carta Política y el Decreto Ley 1421 de 1993 le asignaron al Concejo de Bogotá, desconociendo así las atribuciones de esta corporación en la medida que, ante la falta de pronunciamiento del cabildo distrital, se ejercería de manera residual una competencia que es exclusiva de la corporación, por lo que la norma tal como está concebida resulta inconveniente, esto implicaría que el inciso 2 del artículo 322 de la Constitución Política sería inane ante lo establecido por la norma acusada.

Son múltiples los cuestionamientos que acarrea el escenario que plantea la Ley orgánica 2116 de 2021, ya que al ser inconstitucional el párrafo transitorio va a generar que en virtud de ello se concreten otras conductas igualmente inconstitucionales que van a terminar convirtiéndose en un conflicto para la administración y en general, para la ciudad quién estará privada de lograr una adecuada división hasta tanto no se solucionen los problemas de fondo.



EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 2116 DE 2021, POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO (143A) AL DECRETO LEY 1421 DE 1993:

A. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 1, 2 y 3 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución Política que establecen la naturaleza democrática y participativa de nuestro Estado Social de Derecho, la prevalencia del interés general y la obligación del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Dicha vulneración se configura en la medida que el artículo acusado introduce un procedimiento especial para la aprobación de vigencias futuras en el Distrito Capital, procedimiento que antes de la entrada en vigencia de la Ley 2116 de 2021 se regía por lo establecido en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, que consagra que en las entidades territoriales las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la Asamblea o **Concejo respectivo**, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

La normatividad acusada, que adicionó un artículo al Decreto Ley 1421 de 1993, prescindió de la autorización que el Concejo de Bogotá debía impartir a la Administración Distrital para comprometer vigencias futuras y en su lugar, establece que bastará con la autorización del Confis Distrital para que se asuman obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras destinadas tanto a gastos de funcionamiento como de inversión, es decir, flexibilizó injustificadamente un procedimiento de tal vital importancia para el desarrollo territorial y las finanzas públicas como lo es la aprobación de vigencias futuras.

La norma demandada eliminó la competencia del Concejo de Bogotá como máxima autoridad político administrativa de impartir su autorización para comprometer vigencias futuras, aspecto que vulnera de manera directa la Constitución Política de Colombia en sus artículos 1 y 2, que consagran la participación democrática como un principio que irradia transversalmente todo el ordenamiento superior, ello porque el Concejo de Bogotá es el principal escenario de deliberación política y democrática de la ciudad, en donde se llevan a cabo los debates sobre los asuntos de interés general para la Capital, asuntos dentro de los cuales se encuentran inmersas las vigencias futuras, como un mecanismo para financiar gastos de inversión y excepcionalmente de funcionamiento, que trascienden el principio de anualidad del presupuesto.

Ahora bien, respecto a los conceptos de participación y democracia, la Honorable Corte Constitucional señaló en Sentencia C-150-15, lo siguiente:

“(...) La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico “democrático y participativo”². El acto constituyente de 1991 definió al Estado como “social de derecho” reconstituyéndolo bajo la forma de república “democrática, participativa y pluralista”.

Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.

(...)

²Preámbulo.



Desde sus primeras sentencias este Tribunal destacó con especial fuerza la importancia de la participación en el ordenamiento constitucional y su condición de fuente de legitimidad. En esa dirección, la sentencia T-540 de 1992 indicó:

“La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad.”

(...)

Ahora, existe relativo consenso en la doctrina sobre el contenido del concepto jurídico de democracia y sobre las reglas generales que la identifican y estructuran, las cuales, para efectos prácticos, pueden denominarse principios democráticos. De este modo, resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad.”³ (...)

Tal como se observa, la Corte Constitucional ha establecido que dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales, encontramos, **la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad.**

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 violenta y/o vulnera de manera flagrante nuestro ordenamiento constitucional porque elimina la competencia del Concejo de Bogotá para discutir, debatir y aprobar o negar la autorización de vigencias futuras en el Distrito Capital y entrega esta atribución a un organismo que no es democráticamente elegido, esto es, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, cuya naturaleza es la de instancia rectora de la Política Fiscal y coordinador del Sistema Presupuestal de la Administración Distrital de Bogotá.

Es fundamental tener en cuenta que, las vigencias futuras tienen como finalidad u objetivo, adelantar programas y proyectos consecuentes con los fines del Estado y que como tal, rompen con el principio de anualidad que establece que el presupuesto de gastos debe ejecutarse únicamente en el año fiscal sin que puedan asumirse compromisos que lo desborden.

En el anterior entendido, la deliberación pública y abierta en el Concejo de Bogotá sobre la autorización o no de las vigencias futuras cumple importantes cometidos, a saber: **1.** Garantizar que la destinación de las vigencias futuras correspondan a programas y proyectos consecuentes con los fines del Estado, pertinentes para el territorio y que atiendan a las necesidades de la ciudadanía y **2.** Constituye un límite a la arbitrariedad de los gobernantes de turno, quienes estarían facultados libremente para comprometer vigencias futuras en programas y/o proyectos de su interés partidista o político, restringiendo así la libertad de quienes resulten elegidos en los siguientes comicios, quienes se verían obligados a dar continuidad a programas y proyectos de anteriores mandatarios, lo que sin duda genera desequilibrios en los mecanismos democráticos.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-150-2015), la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone la obligación de promover, en cuanto

³ En la sentencia SU747 de 1998 la Corte había ya tenido oportunidad de advertir la doble dimensión procedimental y sustancial de la democracia.





resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas⁴.

De ello se desprende que, es obligación del Estado Colombiano, como un Estado Social de Derecho, Democrático y Participativo, promover la manifestación de formas democráticas de decisión y de control, tales como las que tienen lugar al interior del seno político del Concejo de Bogotá, en donde se debaten los proyectos de interés para la ciudadanía capitalina y en donde tienen lugar la pluralidad de opiniones y posiciones que garantizan que las decisiones que se adopten consulten el interés general y no sean adoptadas bajo un prisma de parcialidad y/o razones de interés particular o subjetivo del gobernante de turno.

Por tanto, en el presente caso el Congreso violó ese deber-obligación del Estado por cuanto, aun siendo posible garantizar la manifestación de formas democráticas de decisión y control sobre la aprobación de vigencias futuras, no lo hizo, sino que por el contrario CERCENÓ competencias que el Concejo de Bogotá ya tenía previamente en materia de aprobación de vigencias futuras, en virtud de lo dispuesto por la Ley 819 de 2003, en su artículo 12, aplicable a las entidades territoriales en general y aplicable al Distrito Capital por no existir hasta antes de la norma acusada, una regulación especial en la materia.

Adicionalmente, el legislador vulneró los artículos 1 y 2 superiores al no garantizar, a pesar de ser necesario, la expresión de las dimensiones representativas de la naturaleza participativa de nuestro ordenamiento constitucional, toda vez que, como es sabido, el Concejo de Bogotá es una corporación pública de elección popular, cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos quienes depositan en cada concejal su voto de confianza para la agencia y representación de los intereses generales y así mismo, la defensa de los derechos e intereses de las comunidades que representan.

Nuestra Carta Política reconoce las instituciones propias de la democracia representativa y por tanto, no es admisible que el legislador las desconozca so pretexto de la libertad de configuración legislativa, la cual halla su primer límite en el respeto por la Constitución Política.

Se reitera además, que de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Constitución, es deber del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural. De acuerdo con lo anterior, el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos. (Sentencia C-150-15).

Dicha obligación fue abiertamente desconocida por el Congreso de la República al aprobar el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, que suprimió las competencias del Concejo de Bogotá en el procedimiento de autorización de vigencias futuras y entregó dicha facultad de manera exclusiva al Confis Distrital, impidiendo así que se puedan ejercer de manera efectiva los procedimientos de decisión democráticos que tienen lugar al interior del Concejo Distrital, el cual, como ya se dijo, es un espacio abierto de deliberación pública en donde participan no solamente los concejales y funcionarios de la administración distrital, sino también la ciudadanía en general, que permanece atenta y vigilante de las discusiones que se suscitan al interior de este foro político y en donde toman parte a través de sus intervenciones en las sesiones, por medio del ejercicio del derecho fundamental de petición e inclusive a través de cabildos abiertos, pero sobre todo, en donde pueden conocer a fondo las diferentes posturas sobre las propuestas de la administración distrital, participar e incidir en las mismas y formar su criterio sobre determinados temas de interés general, siendo así efectivo su derecho a participar en la toma de decisiones que los afectan.

⁴Este punto de partida ha sido reconocido por la dogmática alemana en su intento por caracterizar los modelos en que se reconoce la democracia participativa.



No se encuentra justificación constitucionalmente válida alguna que sustente la supresión de las competencias del Concejo de Bogotá en la materia expuesta, por cuanto ello configura un trato desigual respecto a los demás Concejos del país, que no está constitucionalmente justificado y que reduce la garantía de los procesos democráticos y de la participación ciudadana.

En este punto, resulta importante traer a colación las tensiones que se han suscitado entre las manifestaciones de la democracia, respecto de las cuales la jurisprudencia constitucional ha señalado que la principal diferenciación entre sus expresiones participativas y representativas radica en las nociones de soberanía en que ellas se asientan.

El artículo 3º de la Constitución reconoce que la soberanía está radicada en el pueblo y se constituye por la suma de todas las voluntades individuales (soberanía popular). A su vez, ha sostenido que en la democracia representativa -que se sustenta en el concepto de soberanía nacional- *“los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados”*⁵ al paso que en el modelo de la democracia participativa, **“los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo”**⁶.

En la solución de esta tensión, el Constituyente excluyó de la democracia directa -momento de decisión de la dimensión participativa- algunos asuntos que por su especial complejidad debían ser examinados y decididos en escenarios técnicos con una incidencia ciudadana limitada (art. 170 inc. 3). Por el contrario, en otros casos autorizó a los ciudadanos a participar ampliamente, incluso eliminando la injerencia de instituciones representativas para su convocatoria tal y como ocurre, por ejemplo, con el denominado referendo constitucional derogatorio (art. 377). (Sentencia C-150-15).

Si bien, la Constitución Política ha excluido de la democracia directa el momento de decisión de la dimensión participativa, en algunos asuntos que por su especial complejidad técnica deben ser examinados y decididos por escenarios técnicos con una incidencia ciudadana limitada, como por ejemplo, al establecer la no procedencia del referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias, **no se puede perder de vista que el Constituyente en ningún momento quiso restringir la posibilidad corporaciones públicas como el Concejo de Bogotá de ejercer sus competencias relacionadas con temas presupuestales, tal como el de las vigencias futuras**, máxime si se tiene en cuenta que para los demás concejos y asambleas del país, no existe la negativa de que estos sean quienes autoricen la asunción de compromisos con cargo a vigencias futuras, como sí lo hace ahora el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 para el caso de la ciudad de Bogotá, de tal suerte que se puede evidenciar que la supresión de competencias del Concejo de Bogotá para la autorización de vigencias futuras no encuentra un asidero válido a la luz de la carta política de 1991 que permita que esta norma persista en nuestro ordenamiento jurídico y no resulta válido afirmar despreocupadamente que ello obedezca al régimen especial del distrito, sin brindar una justificación con contenido jurídico constitucionalmente válido más allá de la naturaleza especial de esta entidad territorial.

A continuación, se presenta un esquema en donde se muestra el procedimiento para la aprobación de vigencias futuras con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 y el procedimiento introducido por esta última, a efectos de demostrar cómo el Congreso eliminó de manera despreocupada competencias del Concejo de Bogotá que garantizaban que, las vigencias futuras fueran objeto de un riguroso examen y debate al interior de la corporación y dio vía libre a la Administración Distrital para aprobar a

⁵ Sentencia C-179 de 2002.

⁶ Sentencia C-179 de 2002.



vigencias futuras que comprometen los presupuestos de futuros gobernantes, sin más limitaciones que la aprobación del Confis Distrital.

PROCEDIMIENTO LEY 819 DE 2003, ART. 12	PROCEDIMIENTO ART. 14 LEY 2116 DE 2021
Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales <u>las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo</u>, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis o el órgano que haga sus veces. <u>Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso</u> y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.	Artículo 14º. Adicionar un artículo nuevo al Decreto Ley 1421 de 1993, así: Artículo 143A. <u>El Confis Distrital podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras de funcionamiento o inversión</u> cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata esta ley; [Observación: La ley 2116 de 2021 ni siquiera estableció disposiciones sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así que habría que remitirse a la Ley 819 de 2003.] b. Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c. Se disponga del concepto favorable de la Secretaría Distrital de Hacienda y de la Secretaría Distrital de Planeación, cuando se trate de proyectos de inversión. d. Cuando se trate de proyectos de inversión con cofinanciación de la nación, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. El Gobierno Distrital reglamentará la materia. La Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto incluirá en los proyectos de presupuesto, las asignaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Tal como se observa, este nuevo régimen especial que el legislador le otorgó al Distrito Capital en materia de aprobación de vigencias futuras a través de la norma demandada, es mucho menos riguroso que el régimen general establecido en la Ley 819 de 2003, a pesar que la cuantía de recursos públicos que maneja el Distrito Capital es diametralmente mayor y supremamente exorbitante en relación con otros municipios del país, este nuevo procedimiento es injustificadamente flexible y manipulable por el mandatario de turno, dejando por fuera de su regulación aspectos de crucial importancia tales como los condicionamientos que sí establece la Ley 819 de 2003, en contraste, la nueva normatividad adolece de los siguientes defectos:



- ⊗ No se establece que el CONFIS DISTRITAL se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo, y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

Cabe destacar que estos son aspectos supremamente importantes que son revisados con el mayor de los detenimientos y cuidado al interior del Concejo de Bogotá y que quedaron excluidos en la reforma introducida, es decir, el CONFIS DISTRITAL no está obligado a tener en cuenta dichas limitantes.

- ⊗ No se establece la prohibición para el Distrito Capital de aprobar cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde, exceptuando la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Esta omisión legislativa le otorga al Alcalde de turno potestades desbordadas que permiten que en último año de Gobierno pueda aprobar vigencias futuras, lo que en el régimen general contenido en la ley 819 de 2003 no está previsto.

Lo anterior genera una grave alerta por parte del Concejo de Bogotá toda vez que, el CONFIS DISTRITAL podría autorizar vigencias futuras para financiar proyectos NO CONSIGNADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO, con lo cual se estaría vulnerando el 259 de la Constitución Política que establece:

“Artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, *imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.* La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”.

- ⊗ Tampoco se estableció en el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 que el Confis Distrital deberá abstenerse de otorgar la autorización si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento, lo que sin lugar a dudas PONE EN PELIGRO LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA DEL DISTRITO CAPITAL.

Aunado a lo anterior, no se estableció para el Confis Distrital la prohibición de aprobar cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del alcalde respectivo, por lo que, el primer mandatario distrital estará facultado para aprobar vigencias futuras inclusive en su último año de gobierno, con menos restricciones que las establecidas en la Ley 819 de 2003, **lo que pone en riesgo el principio de excepcionalidad de las vigencias futuras** y que podría conllevar a que esta herramienta de gestión de la administración se convierta en una estrategia que podría ser instrumentalizada por los Alcaldes de turno para no ejecutar dentro de su periodo constitucional los proyectos prometidos en su plan de desarrollo, so pretexto de vigencias futuras y en el peor de los casos, comprometer recursos que limitan en gran medida el margen de acción de las administraciones siguientes.

En síntesis, no existe en la exposición de motivos justificación constitucionalmente válida alguna que sustente el cercenamiento de las competencias del Concejo de Bogotá para impartir su aprobación o no, a las vigencias futuras ordinarias y/o excepcionales; por el contrario lo notario es una voluntad legislativa infundada consistente en eliminar la participación de esta corporación pública de elección popular en el trámite señalado, tiene como consecuencia la supresión de los procedimientos antes establecidos que representan límites a la arbitrariedad, discrecionalidad y/o liberalidad del gobernante de turno para la aprobación de vigencias futuras.

No está de más señalar que, esta reforma está orientada por una concepción errónea de la “tecnocracia” que sacrifica en el camino los valores democráticos de nuestro Estado Social de Derecho, so pretexto del alto grado de complejidad de las discusiones presupuestales,





obviando la importancia y trascendencia de estos asuntos para la sociedad bogotana y colombiana en general.

Por lo tanto, toda vez que en Colombia nos encontramos en un Estado Social de Derecho, Democrático, Participativo y Pluralista, y no en un Estado Tecnocrático, es IMPERATIVO que la Honorable Corte Constitucional garantice la SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA y declare que la norma acusada es INEXEQUIBLE, extinguiéndola de nuestro ordenamiento jurídico en aras de salvaguardar la integridad del mismo y dejando a salvo que, en el Distrito Capital es plenamente aplicable el procedimiento para la aprobación de vigencias futuras establecido en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

B. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LOS ARTICULOS 13 Y 313 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

El artículo 13 superior establece que es deber del Estado **promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva**, y asimismo, indica que, todas las personas tienen derecho a recibir la misma protección y trato de las autoridades.

En el presente caso, la igualdad, como principio rector en nuestro ordenamiento jurídico, como derecho que le asiste a los ciudadanos y como deber que corresponde ser garantizado por parte de las autoridades, está siendo vulnerada de manera flagrante por la norma acusada, en la medida que, sin que exista ningún tipo de justificación ajustada a la Constitución, el legislador estableció un procedimiento administrativo en el Distrito Capital para la aprobación de vigencias futuras que es sustancialmente diferente al contemplado por la Ley 819 de 2003 y que se aplica a todas las entidades territoriales, sean municipios, distritos o departamentos, lo anterior, utilizando como pretexto el régimen especial del Distrito Capital, argumento que resulta insuficiente para dar un trato desigual a entes territoriales que, si bien es cierto son diametralmente distintos en cuanto a su categorización, no es menos cierto que ambos deben llevar a cabo el procedimiento de aprobación de vigencias futuras, el cual objetivamente exige de la participación e incidencia de la Corporación Pública (sea concejo o asamblea) como instancia legitimadora y garante de la protección de los intereses generales que se encuentran en juego al momento de impartir o no la aprobación correspondiente, tal como se señaló en el cargo anterior.

Así las cosas, mientras que en las demás entidades territoriales del país los concejos y asambleas, en un legítimo ejercicio de sus facultades constitucionales y legales tienen la atribución y la competencia para decidir sobre la aprobación de vigencias futuras ordinarias y excepcionales, como un ejercicio del derecho consagrado en el artículo 313, numeral 4 y en aplicación del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, en el Distrito Capital, ente territorial que maneja recursos públicos en cuantías exorbitantes, no puede hacerlo a partir de la entrada en vigencia del artículo 14 de la Ley 2116 de 2021, vulnerándose así el principio de igualdad y proporcionalidad y poniendo en riesgo las finanzas y estabilidad macroeconómica de nuestra ciudad, toda vez que el Concejo de Bogotá perdió la facultad para aprobar estas iniciativas de materia presupuestal.

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

Por las razones expuestas que denotan un contundente violación a las disposiciones Constitucionales, le solicitamos a los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad del paragrafo transitorio del artículo 6 y el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021.



C. VIOLACIÓN DIRECTA DE LOS ARTÍCULOS 287, 313 Y 352 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El artículo 287 de la Carta se refiere al contenido básico de la autonomía territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como su núcleo esencial. Según el artículo en cita, las entidades territoriales son titulares de los siguientes derechos: (1) gobernarse por autoridades propias; (2) ejercer las competencias que les correspondan; (3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (4) participar en las rentas nacionales.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-508-1996) ha señalado que esa autonomía territorial en materia presupuestal está marcada por las limitaciones establecidas en la ley orgánica del presupuesto, estableciendo un modelo de autonomía presupuestal ampliado, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

“8- Ahora bien, en materia presupuestal, ha dicho la Corporación que la autonomía de las entidades territoriales comporta dos alternativas: el modelo acentuado, en el que dicha autonomía resulta predominante y las faculta para manejar sus propios asuntos, con una libertad limitada de conformidad con la Constitución y la ley. En este esquema, de acuerdo con el Estatuto Superior corresponde a los departamentos (artículo 300) y a los municipios (artículo 313), a través de sus cuerpos colegiados de elección popular, poner en marcha un proceso presupuestal similar o paralelo al que expide el Congreso para el nivel nacional (Sentencia C-478 de 1992). Ello implica la capacidad de expedir por parte de los citados entes territoriales, normas orgánicas de presupuesto departamental y municipal (artículo 300-5 C.P. y 313-5 C.P. respectivamente). Por el contrario, en un modelo de autonomía presupuestal restringida, señaló la Corte en la sentencia C-478 de 1992:

“...lo decisivo es la regulación del presupuesto de la Nación. Los presupuestos departamentales y municipales se regirán por principios similares o análogos. (...) Dentro de este esquema lo determinante no es la forma de hacer aplicables los principios nacionales en los niveles territoriales inferiores, sino el hecho de ser relevante únicamente lo nacional. Ninguna consideración se presta a los presupuestos locales, ni se dispone de un concepto integrado de presupuesto. El principio de unidad de presupuesto se predica de la conformidad entre el presupuesto general de la Nación y el de las entidades descentralizadas funcionalmente o entre aquél y los presupuestos de las otras ramas del poder.”

Además, en este modelo, el predominio de la ley orgánica sobre las disposiciones presupuestales territoriales (orgánicas y anuales) se manifiesta por “la imposición de los principios que aquella establece bien sea de manera directa o valiéndose del recurso de la aplicación analógica”. Por ello, recuerda la Corte, en “la Asamblea Nacional Constituyente, el temor a que alcaldes y gobernadores dilapidaran fondos y ordenaran la construcción de obras públicas cuyos costos superaran las posibilidades de las respectivas entidades territoriales, y a que incurrieran en excesos burocráticos y clientelistas, fueron motivos determinantes que llevaron a la Comisión Quinta a consagrar la norma del artículo 353 de la C.P.”

9- De manera que en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta





Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

Como lo ha expresado la Corporación, la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

10- Debe precisarse que la autonomía presupuestal, "es también una característica de la Fiscalía General de la Nación (C.N. art. 249), de la Contraloría General de la República (C.N. art. 267), de las contralorías departamentales y municipales (C.N. art. 272) (...)" (Sentencia No. 517 de 1992), entidades que están sujetas a las mismas limitaciones establecidas por la Carta Política y por la ley orgánica del presupuesto.

Además, ha establecido la Corte, que la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

" (...) la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

Las disposiciones sobre vigencias futuras ordinarias establecidas en el artículo 14 del proyecto de referencia, modifican los requisitos establecidos para su aprobación de la Ley 819 de 2003, la cual hace parte integral del estatuto orgánico del presupuesto. Con la inclusión de esta norma modificatoria del régimen de vigencias futuras ordinarias al interior del estatuto orgánico de Bogotá se viola la autonomía territorial del Distrito Capital, ya que conforme a lo establecido por la jurisprudencia constitucional, las entidades territoriales se encuentran sujetas a las normas de carácter presupuestal que se establezcan a través del estatuto orgánico del presupuesto lo cual no se cumple en este caso.

Así mismo dicha disposición vulnera las competencias del Concejo establecidas en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, la cual señala que les corresponde a los concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos (...) esta atribución, fue desarrollada mediante el parágrafo 4 del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, estableciendo con claridad que los contratos que comprometen vigencias futuras (ordinarias y extraordinarias) deben pasar sin excepción alguna por la aprobación del Concejo:

ARTÍCULO 18. *El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*





Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3o. del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.

2. Contratos que comprometan vigencias futuras.

3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.

4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.

5. Concesiones.

6. Las demás que determine la ley.

En el Concepto C.E. 1371 de 2001 del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil quedó explicado con gran claridad la competencia constitucional atribuida a los concejos municipales de autorización de contratos así:

La ley 80 de 1993 en el artículo 2o. ordinal a) incluyó a los municipios dentro de las entidades estatales, objeto de aplicación de dicho estatuto de contratación y asignó la competencia para la celebración de contratos en este nivel a los alcaldes en calidad de representantes de los municipios (art. 11 ord. b)). Además, en el artículo 25 numeral 11, al desarrollar el principio de economía en la contratación, reitera que los concejos municipales autorizarán a los alcaldes para la celebración de contratos.

Señala la Corte Constitucional sobre este aspecto de contratación:

"Para efectos de esta providencia, conviene señalar que esta Corte ha establecido que el inciso final del artículo 150 superior "contiene una autorización general, impersonal, no individualizada para la celebración de un contrato cuyo objeto sea la satisfacción del funcionamiento del servicio bajo ciertas condiciones"³. En otras palabras, la autorización general para contratar por parte de las entidades públicas estatales, que se encuentra en la Ley 80 de 1993, permite que no sea necesario contar con una norma especial expedida por una corporación pública cada vez que se pretenda celebrar un contrato por parte de alguna de las entidades u organismos a que hace referencia la citada ley.

No obstante lo expuesto, debe esta Corporación recalcar que la autorización que el órgano legislativo concede para que entidades del estado puedan contratar, no se agota únicamente con la expedición del Estatuto General de Contratación Administrativa. Así, puede establecer ese Estatuto que determinados contratos se sometan a una legislación especial -como es el caso de exploración y explotación de recursos naturales (Art. 76)-, o puede guardar silencio respecto del procedimiento y autorización necesaria para la celebración de un determinado tipo de contrato que no se encuentre enmarcado dentro de los que hace referencia el artículo 32 de la citada ley. En uno u otro evento, será necesario contar, pues, con una legislación especial que se ocupe de dichas materias. De igual forma, la Corte tampoco puede desconocer la facultad que le asiste al legislador para expedir toda una reglamentación relacionada con un contrato en particular, como es el caso de la Ley





37 de 1993, posteriormente complementada por la misma Ley 80 de ese mismo año"4.

De este pronunciamiento debe rescatarse, para efectos del presente estudio, la conclusión de que el Estatuto General de Contratación expedido con base en la facultad que la Constitución le otorgó al legislador en el inciso final del artículo 150, es general, ya que el razonamiento paralelo en cuanto a la legislación o norma especial para determinados contratos, la Corte lo analiza desde el punto de vista del Gobierno Nacional, que no es materia objeto de consulta.

Tales términos fueron adoptados por esta Sala, en pronunciamiento posterior, en el que se concluyó:

"Cuando la autorización para contratar no está dispuesta de manera general en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública -ley 80 de 1993-, el órgano representativo de elección popular, llámese Congreso, Asamblea, o Concejo, deberá conceder la autorización previa especial. Este tipo de autorización no necesariamente tiene que ser para cada contrato – aunque a veces la respectiva corporación se reserva el proceder de este modo, por razón de la naturaleza e importancia del contrato, como ocurre con los de empréstito -, pues es viable que la respectiva corporación proceda a autorizar la celebración de contratos con alcance general, como han solido hacer las asambleas y los concejos al expedir los respectivos códigos fiscales".

Entonces, si bien es cierto que la ley les reconoce a los alcaldes la facultad de representar a los municipios, entre otras actividades, para celebrar en nombre de ellos los contratos, no puede desconocerse que por virtud de la propia Constitución y de los desarrollos legales, tal como antes se dejó descrito, para la suscripción de los mismos deberá contar con autorización del concejo municipal, según lo establece el artículo 313, numeral 3, de la Carta Política.

La facultad del alcalde para la celebración de contratos es inherente a su calidad de representante legal del municipio, pero para ejecutarla es requisito la previa autorización de la corporación pública como órgano superior de la administración municipal, que decidirá los términos en que otorga la autorización, esto es si la concede en forma genérica o específica, temporal o por un término concreto, por cuantía determinada o sin límite de cuantía. Y a las directrices de la autorización deberá ajustarse el alcalde al celebrar los respectivos contratos, actuación que está sometida a la revisión por parte del gobernador, para objetarlo por inconstitucionalidad o ilegalidad y remitirlo al Tribunal competente, que decidirá sobre su validez, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305, numeral 10 de la Constitución.

Es evidente que el artículo 14 del proyecto de estudio pretende quitarle la competencia de aprobación de las vigencias futuras ordinarias al Concejo de Bogotá viola las competencias y autonomía territorial establecida por la carta política. Ya que dicha competencia como se ha establecido en la anterior argumentación tiene asidero a nivel superior constitucional por lo que desprender al Concejo de Bogotá de dicha facultad por medio de una ley orgánica resultaría violatorio de la propia constitución.

IV. AUSENCIA DE COSA JUZGADA

Sobre el párrafo transitorio del artículo 6 y sobre el artículo 14 de la Ley 2116 de 2021 "Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, referente al estatuto Orgánico de Bogotá" es procedente la presente demanda por cuanto las disposiciones no han sido estudiadas por la Corte Constitucional, razón por la cual no se presenta el fenómeno de cosa juzgada constitucional.





V. COMPETENCIA

De acuerdo al numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política la Corte Constitucional asume la competencia para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas por cualquier ciudadano.

VI. NOTIFICACIONES

Demandantes:

Recibiremos notificaciones en los correos:

erojas@concejobogota.gov.co
dlbastidas@concejobogota.gov.co
aeforero@concejobogota.gov.co
cacarrillo@concejobogota.gov.co
hlsanchez@concejobogota.gov.co

Congreso de la República:

judiciales@senado.gov.co
notificacionesjudiciales@camara.gov.co

Atentamente,



EMEL ROJAS CASTILLO
C.C. 79.409.670
Concejal de Bogotá



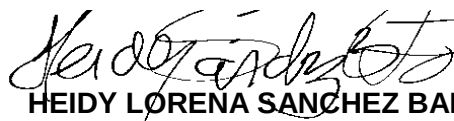
DORA LUCIA BASTIDAS UBATÉ
C.C. 51.960.124
Concejala de Bogotá



Andrés Eduardo Forero Molina
Concejal de Bogotá, D.C.
ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
C.C. 80.820.932
Concejal de Bogotá



CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS
C.C. 80.167.885
Concejal de Bogotá



HEIDY LORENA SANCHEZ BARRETO
C.C. 1.019.031.594
Concejal de Bogotá

