

## Los límites competenciales del Concejo y la Alcaldía Distritales: Una mirada desde la jurisprudencia.

Iván Darío Hernández Rodríguez <sup>1</sup>

### Resumen.

El presente documento describe brevemente el régimen político, fiscal y administrativo especial de Bogotá D.C., a partir de los propósitos de la Asamblea Nacional Constituyente. También explica la manera en la que quedó plasmada la voluntad del constituyente originario sobre Bogotá en el Decreto Ley 1421 de 1993. Igualmente, se analiza la competencia del Concejo y la Alcaldía Mayor de Bogotá para presentar proyectos de acuerdo sobre ciertas materias para que sean tramitados en el Concejo de Bogotá. Luego se sugiere una reflexión, desde la explicación de algunos proyectos de acuerdo que hoy se tramitan en el cabildo distrital, sobre la problemática que se suscita cuando se presentan proyectos de acuerdo que desarrollan ciertas materias en contraposición de la facultad exclusiva del alcalde o alcaldesa mayor de Bogotá para presentar proyectos sobre determinados asuntos. Tal reflexión busca que se optimice la labor del Consejo de Bogotá, prever vicios de legalidad derivadas de su poder normativo y materializar el mandato constitucional sobre la coordinación armónica entre las autoridades.

**Palabras clave.** Competencia, proyectos de acuerdo, Concejo Distrital de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

### Abstract.

This document briefly describes the political, fiscal and special administrative regime of Bogotá D.C., based on the purposes of the National Constituent Assembly. It also explains the way in which the will of the original constituent on Bogotá was reflected in Decree Law 1421 of 1993. Likewise, the competence of the Council and the Mayor's Office of Bogotá to present draft agreements on certain matters to be processed is analyzed. in the Bogotá Council. Then a reflection is suggested, based on the explanation of some draft agreements that are currently being processed in the district council, on the problems that arise when draft agreements are presented that develop certain matters in opposition to the exclusive power of the mayor or Mayor of Bogotá to present projects on certain issues. Such reflection seeks to optimize the work of the Council of Bogotá, foresee legality defects derived from its normative power and materialize the constitutional mandate on harmonious coordination between the authorities.

**Keywords.** Competition, draft agreements, Bogotá District Council, Bogotá Mayor's Office.

---

<sup>1</sup> Doctorando en Derecho y Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, especialista en Derecho constitucional de la Universidad del Rosario y abogado de la Universidad La Gran Colombia. OR- CID: 0000-0002-2644-0608. [Ivandariohernandezr@gmail.com](mailto:Ivandariohernandezr@gmail.com). Bogotá D.C. Colombia.

## Introducción.

El presente artículo tiene como objeto provocar una reflexión sobre el actuar del Concejo de Bogotá, cuando presenta proyectos de acuerdo sobre ciertas materias que están limitadas para que sean presentadas por el alcalde o la alcaldesa mayor de Bogotá. Con tal fin, se describirán algunos casos recientes en los que miembros del cabildo distrital ponen a consideración del Concejo proyectos de acuerdo sobre los cuales, en principio, no tienen la facultad constitucional y legal para presentarlos. Para ello, se explicarán las normas constitucionales y legales que disponen las atribuciones del Concejo de Bogotá y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como algunos precedentes jurisprudenciales que abordan el asunto en comento. En el documento se genera una conclusión que sugiere una reflexión permanente sobre el poder normativo del Concejo Distrital en aras de optimizar dicha potestad, evitar vicios de legalidad en sus actuaciones y facilitar la materialización del mandato constitucional sobre la colaboración armónica entre las diferentes instituciones del Estado.

### I. Bogotá D.C. y el proceso constituyente.

Durante las jornadas de la Asamblea Nacional Constituyente, se discutió la necesidad de generar un tratamiento legal específico para la capital de Colombia<sup>2</sup>. De acuerdo con el informe presentado por el constituyente Jaime Castro ante dicha Asamblea, el régimen político y administrativo de la ciudad de Bogotá se encontraba en un *Limbo Institucional y Jurídico*, debido a que no era *claro y favorable* para el Distrito Especial previsto en la Ley 8ª de 1991, lo cual generaba un atraso institucional y una situación desventaja frente a los demás municipios del país.

Para Castro, el señalado limbo se podía superar a través de un estatuto jurídico que reconociera el fenómeno de Bogotá. Un estatuto que atendiera su realidad política, económica y social; ofreciera los instrumentos que se requieren para facilitar la autonomía y, con ello, lograr el cumplimiento de sus atribuciones; garantizará los canales de participación a la población y el poder real y efectivo para el manejo y la solución de sus propios problemas.

En el informe se indica que se analizaron diversas propuestas en las mesas de trabajo previstas para discutir la condición de Bogotá en la nueva Constitución. Una mayoría solicitaba que se le otorgara a la ciudad, la denominación de Distrito Capital y se le sometiera a un régimen jurídico-administrativo especial y diferente al que le era aplicable a los demás municipios del país. En las mesas de trabajo fueron escuchados los concejales, el Alcalde Mayor de Bogotá, algunos de sus secretarios, el gobernador, diputados de Cundinamarca, senadores y representantes de Bogotá, entre otros. Igualmente, fueron discutidas las propuestas presentadas por los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, el gobierno nacional, los voceros del Partido Social Conservador y de la Junta Directiva del Concejo de Distrital<sup>3</sup>.

Con fundamento en lo anterior, la nueva Constitución Política contempló para Bogotá un régimen político, fiscal y administrativo especial<sup>4</sup>. Específicamente, el artículo 322 de la

<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Comisión Segunda. Informe presentado por Jaime Castro del 3 de abril de 1991. Ver en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/274/rec/11>.

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 322.

Constitución dispuso lo siguiente: “*Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital*”. Allí también se señaló que el Concejo Distrital se encargaría de dividir el territorio de Bogotá, a través de localidades y de repartir de las competencias y funciones administrativas, así como que tales localidades tendrían una junta administradora elegida popularmente, entre otras disposiciones para la capital del país.

De igual forma se dispuso que el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá D.C. será el que se determine no sólo en la Constitución sino en las leyes especiales y en las disposiciones vigentes para los municipios. A partir de lo anterior, el presidente de la República, a través del Decreto Ley 1421 de 1993, con ocasión a la potestad asignada en el artículo transitorio N° 41 de la Constitución del 1991, estableció el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, cuyo objeto fue el de: “*dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes*”<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional de Colombia se encargó de explicar la naturaleza jurídica del Decreto Ley 1421 de 1993<sup>6</sup>, el cual materializó la voluntad del Constituyente plasmada en el artículo transitorio 41 de la Carta Política, en donde se indicó lo siguiente: “*Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes*”<sup>7</sup>.

## II. El Concejo y la Alcaldía Distrital en el Decreto Ley 1421 de 1993.

El artículo 5° del Decreto Ley 1421 de 1993 definió las siguientes autoridades en el Distrito Capital: el Concejo Distrital, el Alcalde Mayor, las Juntas Administradoras Locales, los alcaldes y demás autoridades locales, así como las entidades que el Concejo cree y organice, siempre que medie iniciativa del Alcalde Mayor.

De conformidad con el artículo 8° del Decreto en mención, el Concejo de Bogotá es la suprema autoridad del Distrito Capital, sus atribuciones en materia administrativa tienen un carácter normativo y se encarga de la vigilancia y control de la gestión de las autoridades del

<sup>5</sup> Decreto Ley 1421 de 1993. Artículo 8°.

<sup>6</sup> Fue voluntad del Constituyente de 1991 incluir una medida de “apremio legislativo” para la expedición del régimen especial del Distrito Capital, en tanto sin desconocer la cláusula general de competencia que asiste al Congreso, autorizó directamente al Ejecutivo para, en subsidio de aquél, expedir dicho régimen mediante un decreto con fuerza de ley, sui generis por antonomasia, como que entraña facultades privativas del Legislador otorgadas al Ejecutivo sin su intervención habilitante. El régimen especial del Distrito Capital fue expedido por el Presidente de la República a través del decreto 1421 de 1993, feneciendo así toda oportunidad para volver a ejercer esa competencia que la Constitución le dio directamente “por una sola vez”. Lo cual no obsta para que el Ejecutivo reedite sus poderes de legislador secundario sobre tal materia en desarrollo de las facultades extraordinarias que le pueda conferir el Congreso de la República (art. 150-10 C.P.). Ahora bien, el hecho de que el artículo 322 Superior circunscriba el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital al imperio de una ley especial, no significa, ni mucho menos, que se haya creado una categoría de ley a la manera de las orgánicas o estatutarias. Por el contrario, lejos de cualquier ritualidad especial o diferente a la de las leyes ordinarias, lo que la ley contentiva del régimen del Distrito Capital implica el reconocimiento de un criterio territorial en particular y unos perfiles institucionales y funcionales que con exclusividad identifican y diferencian respecto de todos los demás.

<sup>7</sup> Constitución Política de 1991. Artículo Transitorio N° 41.

Distrito. Por su parte, el artículo 35 de la norma en comento dispone que el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá le asiste las siguientes atribuciones principales: ser el jefe del gobierno y de la administración distritales; la de representar legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito y la de fungir como primera autoridad de policía en la ciudad.

Las competencias asignadas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá no han estado exentas de discusiones jurídicas. La administración de justicia se ha encargado de definir en diferentes ocasiones, si el Concejo de Distrital ha desbordado su competencia con la expedición de acuerdos sobre asuntos cuya iniciativa recae en el Alcalde Mayor de Bogotá. Cabe señalar que el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993 define la competencia para presentar proyectos de acuerdo en los siguientes términos:

*Pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario. (...) Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2º, {3}o., 4º., 5º., 8º., 9º., {14}, 16, 17 y {21} del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados (sic) a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, {autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas}. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.*

Por su parte, los descritos numerales 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 14, 16, 17 y 21 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, aluden a las siguientes temáticas, las cuales, se reitera, pueden ser dictados o reformados por el Concejo de Bogotá siempre que medie un proyecto de acuerdo que sea presentado por el alcalde o la alcaldesa mayor de Bogotá D.C:

*2. Adoptar el Plan General de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas (...), 3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos., 4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. 5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano. 8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos. 9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características. 14. Fijar la cuantía hasta la cual se pueden celebrar contratos directamente y prescindir de la formalidad del escrito, según la naturaleza del contrato y de la entidad contratante. 16. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos. 17. Autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas. 21. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente las de Carrera Administrativa.*

### III. Proyectos de Acuerdo problemáticos.

De acuerdo con la Edición 3095 de las publicaciones de los proyectos de acuerdo que se tramitan en el Concejo de Bogotá<sup>8</sup>, se logra identificar que fueron radicados diez (10) proyectos de acuerdo tan pronto inició el 2021. De acuerdo con el proyecto de acuerdo N° 09 de 2021, “*Por medio del cual se crea y reglamenta la tasa pro-deporte y recreación en el Distrito Capital*”, se plantea una discusión al interior del cabildo para fomentar y estimular el deporte y la recreación.

De acuerdo con el articulado del proyecto, se pretende: crear la *Tasa Pro Deporte y Recreación* que permita materializar el precitado propósito (Art. 1°); establecer una destinación específica para el uso de los recursos económicos que se recauden con la tasa (Art 2); definir el hecho generador de los recursos mediante la suscripción de contratos y convenios que realicen diferentes entidades del Distrito o en la que se tenga alguna participación con personas naturales o jurídicas (Art. 4°); generar la base gravable y la tarifa de la tasa; entre otras disposiciones del tipo presupuestal.

La iniciativa para crear la *Tasa Pro Deporte*, se justificó ante la necesidad de superar los retos que presenta la capital para garantizar el deporte y la recreación de sus habitantes. Para los concejales ponentes se requerían inversiones presupuestales a cargo de la administración del Distrito para la generación de: “*nuevas y adecuadas opciones para el aprovechamiento positivo y creativo del tiempo libre, además de la creación de oportunidades para el desarrollo de sus talentos recreativos, deportivos y hasta el alto rendimiento deportivo (...)*”<sup>9</sup> Del contenido del proyecto de acuerdo explicado, surge el cuestionamiento sobre si los concejales eran competentes para presentar dicha iniciativa. En aras de resolver la inquietud, se debe tener en cuenta lo previsto en el inciso 2° del artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993 en donde se dispone, tal como se describió, que en los asuntos como los señalados en el numeral 3° del artículo 12 del Decreto Ley en mención (tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, exenciones tributarias, sistemas de retención y anticipos) el Concejo de Bogotá está facultado para dictar o reformar, a través de acuerdos distritales, tales materias siempre que medie la iniciativa del alcalde.

Pese a lo anterior, y dada la naturaleza presupuestal del proyecto N° 09 de 2021, los promotores de este acudieron a la potestad asignada en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, para promover tal iniciativa, esto es, aquella que los faculta para dictar normas que permitan garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios que están en cabeza del Distrito<sup>10</sup>. En la Edición 3096 de las publicaciones del Concejo de Bogotá se encuentra otro proyecto con medidas semejantes a las previstas en el proyecto de acuerdo N° 09 de 2021. Se trata del proyecto de acuerdo N° 012 de 2021, “*Por medio del cual se implementan estrategias, incentivos y beneficios tributarios para la matrícula e impuesto de vehículos automotores en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”, cuyo objetivo conlleva al otorgamiento de beneficios a los contribuyentes del impuesto de vehículos en Bogotá, con la finalidad de aliviar la carga tributaria de dichos contribuyentes así como la de estimular la reactivación económica en la capital (Art. 1°)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Anales del Concejo de Bogotá, D.C. Proyectos de Acuerdo. Edición 3095 de enero 05 de 2021. Ver en:

[http://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20210105/asocfile/20210105184416/edici\\_n\\_3095\\_pa\\_1\\_10\\_pd\\_de\\_2021.pdf](http://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20210105/asocfile/20210105184416/edici_n_3095_pa_1_10_pd_de_2021.pdf)

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> Decreto Ley 1421 de 1993. El numeral 1° del artículo 12 dispone lo siguiente: "Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito".

<sup>11</sup> Anales del Concejo de Bogotá, D.C. Proyectos de Acuerdo. Edición 3096 de enero 06 de 2021. Ver en: [http://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20210105/asocfile/20210105184416/edici\\_n\\_3096\\_pa\\_11\\_21\\_pd\\_de\\_2021.pdf](http://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20210105/asocfile/20210105184416/edici_n_3096_pa_11_21_pd_de_2021.pdf)



Dentro de la motivación del proyecto de acuerdo se justifica la necesidad de implementar dicha medida acudiendo a la denominada *guerra de tarifas*, ocasionada por la dinámica de descuentos en el pago de los impuestos para el uso de vehículos por parte de los municipios del departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital. Dicha dinámica ha implicado que los propietarios de los vehículos matriculen sus automotores en los municipios o en la capital, a partir de las tarifas y/o descuentos que estos últimos ofrezcan a sus contribuyentes.

En efecto, el Decreto Distrital 352 de 2002<sup>12</sup> contemplaba descuentos en el pago de impuestos por matricular los vehículos nuevos o por trasladarlos a la ciudad de Bogotá en los siguientes términos: *“Los propietarios que matriculen sus vehículos nuevos o trasladen por primera vez su cuenta a Bogotá, Distrito Capital, gozarán de un descuento del 50% del impuesto sobre vehículos automotores correspondiente al año siguiente a aquel en que sea matriculado el vehículo o radicado el traslado de su cuenta”*.

Expresamente, el proyecto de acuerdo N° 012 de 2021 estableció un descuento tributario para los años gravables 2021 y 2022 del 50% sobre el impuesto de vehículos en el Distrito Capital, el cual dejará de tener efecto para el año gravable 2023 (Art. 3°). Con tal fin, los concejales acudieron a las facultades conferidas en los numerales 1° y 3° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993: aquellas que atribuyen la potestad al Concejo de Bogotá para dictar normas que permitan garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios que estén a cargo del Distrito y para *“establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos”*, respectivamente.

#### **IV. Definición de los límites competenciales desde la administración de justicia.**

Las iniciativas planteadas en los proyectos de acuerdo N° 09 y 012 de 2021, motiva una reflexión sobre la labor que desarrolla el Concejo de Bogotá en aras de optimizar su labor como autoridad suprema en el Distrito Capital, según los términos del artículo 8° del Decreto Ley 1421 de 1993 y, del mismo modo, prever vicios de legalidad en sus actuaciones. Para ello, resulta pertinente explicar algunas de las providencias judiciales que explican los límites competenciales del Concejo de Bogotá respecto de las atribuciones del alcalde o alcaldesa mayor de la capital.

Con ocasión a la acción de nulidad prevista en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*<sup>13</sup>, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha resuelto los cuestionamientos que se presentan en contra de los acuerdos expedidos por el Concejo Distrital por desconocer sus límites competenciales. Estos últimos han sido explicados por el Consejo de

<sup>12</sup> Decreto Distrital 352 de 2002. *“Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital”*.

<sup>13</sup> Ley 1437 de 2011. Su artículo 137 dispone lo siguiente: *“ Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (...)”*.

Estado, en los siguientes términos, los cuales se citan *in extenso* dada la pertinencia y el propósito del presente escrito:

*Ahora bien, la interpretación que debe dársele al inciso 2 del precitado artículo 13 no puede ser otra que la de que los proyectos de acuerdo que se contraen a las materias a las que se refieren los numerales 1, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 20 y 22 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 pueden ser presentados a iniciativa tanto de los concejales como del Alcalde Mayor de Bogotá, en tanto que los que se refieren a las materias contempladas en los numerales 2, 3, 4, 5, 8, 9, 14, 16, 17 y 21 del mismo artículo y los que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas sólo pueden ser presentados a iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá, es decir, que los proyectos sobre tales materias no pueden ser presentados por los concejales, sin que ello signifique que éstos no puedan introducirle modificaciones. (...) Lo anterior indica que el Alcalde Mayor no tiene limitación alguna para presentar proyectos de acuerdos, como sí la tienen los concejales, que el artículo 38, numeral 13 del Decreto 1421 de 1993 expresamente le otorga al mencionado funcionario la atribución de “Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Distrito.*

Tanto los concejales como el Alcalde Mayor de Bogotá, pueden presentar proyectos de acuerdo relacionados con el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; con la determinación de los sistemas y métodos con base en los cuales las juntas administradoras locales pueden establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales; con la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente; con la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas; con la promoción y el estímulo a la industria de la construcción, particularmente la de vivienda, los procedimientos que permitan verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre uso del suelo, las sanciones correspondientes y las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda; con la preservación y defensa del patrimonio cultural; con la organización de la Personería y la Contraloría Distritales y su funcionamiento; con los Códigos Fiscal y de Policía; con normas de tránsito y transporte; con la creación de los empleos necesarios para el funcionamiento del Concejo Distrital; y con los informes periódicos que deban rendir los funcionarios y servidores distritales.

El Alcalde Mayor de Bogotá, por su parte, es el único que puede presentar proyectos cuyas materias tengan que ver con la adopción del Plan General de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas; con el establecimiento, reforma o eliminación de tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, con exenciones tributarias y con el establecimiento de sistemas de retención y anticipos para garantizar el efectivo recaudo de aquéllos; con el presupuesto y con la expedición anual del presupuesto de rentas y gastos; con el Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio; con la determinación de la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y la adopción de las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos; con la creación, supresión y fusión de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales, la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo; con la fijación de la cuantía hasta la cual se pueden celebrar contratos directamente y prescindir de la formalidad del escrito, según la naturaleza del contrato y de la entidad contratante; con la división del territorio del Distrito en

localidades, la asignación de competencias y su funcionamiento y recursos; con el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas; y con la regulación de las relaciones del Distrito con sus servidores”<sup>14</sup>.

La acción de nulidad no ha sido la única vía judicial para cuestionar la competencia del Concejo de Bogotá a la hora de tramitar proyectos de acuerdo. Según el artículo 23 y s.s. del Decreto Ley 1421 de 1993, el primer mandatario de la capital le asiste la potestad de objetar tales proyectos siempre que se planteen razones de inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad dentro de los diez (10) días siguientes de su recepción para tramitar su sanción. Específicamente, el artículo 23 del Decreto mencionado indica lo siguiente: *OBJECIONES Y SANCION. Una vez aprobado el proyecto, será suscrito por el Presidente del Concejo y el Secretario General, y pasará al Alcalde Mayor para su sanción. El acuerdo regirá a partir de su publicación o con posterioridad a ella, en la fecha que él mismo disponga. (...) Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo del proyecto, el Alcalde podrá objetarle por motivos de inconveniencia inconstitucionalidad o ilegalidad. Si el Concejo no estuviere reunido, las objeciones se publicarán en el Registro Distrital y serán estudiadas en las sesiones inmediatamente siguientes. En sesión plenaria, el Concejo decidirá previo informe de la comisión ad hoc que la Presidencia designe para el efecto. Las objeciones sólo podrán ser rechazadas por el voto de la mitad más uno de los miembros de la Corporación.*

Por su parte, el artículo 25 del Decreto Ley 1421 de 1993 señala que las objeciones encaminadas a cuestionar la constitucionalidad o la legalidad de un proyecto de acuerdo que sean rechazadas por el cabildo distrital, deberán ser puestas a consideración de la administración de justicia<sup>15</sup>. Puntualmente, la norma citada dispone lo siguiente: *ARTÍCULO 25. OBJECIONES JURIDICAS. Si las objeciones fueren por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad y el Concejo las rechazara, el proyecto será enviado por el Alcalde al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito Capital, dentro de los diez (10) días siguientes, acompañado de un escrito explicativo de las objeciones y de los documentos que tuvo en cuenta el Concejo para rechazarlas. (...) Si el Tribunal las declarare fundadas, se archivará el proyecto. Si decidiera que son infundadas, el Alcalde lo sancionará dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si no lo hiciera, el Presidente del Concejo sancionará y promulgará el acuerdo.*

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ha encargado de dirimir las controversias con ocasión a las objeciones planteadas desde la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C sobre los proyectos de acuerdo del Concejo Distrital. Ello, en atención a la competencia asignada en el numeral 6° del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>16</sup>. Tal es el caso del fallo N° 01086 de 2019<sup>17</sup>,

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Acción de Nulidad. Proceso N° 25000-23-24-000-2003-00459-01. Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil siete (2007).

<sup>15</sup> La Ley 136 de 1994, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, también contempla la posibilidad de presentar objeciones en derecho en el marco del régimen municipal, de conformidad con lo siguiente: “*OBJECIONES DE DERECHO. Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere*”.

<sup>16</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 151 numeral 6°: “Competencia de los tribunales administrativos en única Instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior”.

<sup>17</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera - Subsección "A". Expediente: No. 00023410002018-01086-00. Bogotá D.C cuatro (4) de abril de dos mil diecinueve (2019).



en donde se estudió la objeción sobre el proyecto de acuerdo N° 136 de 2018 “*Por medio del cual se crea la Mesa Distrital de Seguimiento al Sistema de Salud en Bogotá*”, para lo cual el Concejo de Bogotá había apelado a la competencia asignada en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, aquella que lo faculta para “*Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito*”.

En la solicitud dirigida al Tribunal, el Alcalde de Bogotá requirió que se declararan fundadas las objeciones sobre dicho proyecto y, en consecuencia, se ordenara su archivo. Con tal fin, se explicó que, para el primer y segundo debate en el Concejo Distrital del proyecto en comento, la administración había explicado las razones por las que no se debía aprobar la iniciativa. Al respecto, se designó una comisión accidental que concluyó que con la creación de una mesa Distrital de seguimiento al sistema de salud de la ciudad no se creaba, modificaba, suprimía y/o transformaban entidades ni organismos del Distrito, razón por la que el Concejo Distrital no se había extralimitado a la hora de tramitar el proyecto de acuerdo. La conclusión de la comisión accidental fue avalada en la plenaria del cabildo mediante votación mayoritaria.

Para el alcalde, el Concejo Distrital carecía de competencia para presentar el proyecto de acuerdo porque con él se pretendía crear una instancia de coordinación para ejercer acción administrativa a través de la Mesa Distrital de Seguimiento al Sistema de Salud en Bogotá. Con este objetivo, explicó su competencia exclusiva, a partir de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993, para presentar iniciativas encaminadas a crear, modificar, suprimir y/o transformar entidades y organismos que conforman la administración distrital, en donde se encuentran todos los organismos, instancias, dependencias o niveles permanentes que conformen y hagan parte de la organización distrital. Para el alcalde esto último era pretendido en el proyecto de acuerdo N° 136 de 2018, muy a pesar de que no mediaba su iniciativa.

En concordancia con lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró fundadas las objeciones presentadas por el Alcalde Mayor de Bogotá, para lo cual presentó las siguientes consideraciones:

*De la Constitución política y de las normas referidas se desprende que al órgano de elección popular distrital le corresponde la fijación de la estructura administrativa, sin embargo, tal iniciativa se la reservará el gobierno municipal o distrital. (...) Así las cosas, para la Sala no hay duda que el Concejo de Bogotá no tiene competencia funcional, para presentar iniciativas que promuevan la reglamentación de la estructura administrativa del Distrito,, como la que se pretende con el proyecto de Acuerdo No. 136 de 2018 “Por medio del cual se crea la Mesa Distrital de Seguimiento al Sistema de Salud en Bogotá. (...) Tal como se puede observar, el artículo 313-6 de la Constitución Política en armonía con lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1421 de 1993, señalan que corresponderá a la Corporación de elección popular la determinación de la estructura administrativa, Sin embargo, su iniciativa corresponderá exclusivamente al Alcalde.(...) Lo cierto es que de acuerdo con lo señalado en los artículos 12-8 y 13 del Decreto 1421 de 1993, los proyectos de Acuerdo que pretendan determinar la estructura administrativa del Distrito Capital, solo podrán presentarse por iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá. (...) Como claramente está establecido que el Alcalde Distrital no tuvo iniciativa alguna en la proposición y aprobación del proyecto de Acuerdo para la creación de la Mesa Distrital de Seguimiento al Sistema de Salud en Bogotá, la objeción prosperará.*

## V. Conclusiones.

En este punto se puede inferir que los proyectos de acuerdo que se tramitan en el Concejo Distrital, pueden motivar discusiones cuando esta última corporación promueve tales actos administrativos, acudiendo a la competencia asignada en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993: aquella que lo faculta para dictar normas que permitan garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y prestación eficiente de los servicios que están en cabeza del Distrito. Ello, en contraposición de la facultad que le asiste exclusivamente al Alcalde o Alcaldesa Mayor de Bogotá para presentar proyectos de acuerdo sobre los asuntos referidos en los ordinales 2°, 3°, 4°, 5°, 8°, 9°, 14, 16, 17 y 21 del mismo artículo 12.

Tales discusiones ya han sido reconocidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, quien, del mismo modo, se ha encargado de definir la potestad normativa del Concejo Distrital como la materialización efectiva de la autonomía territorial, a través del poder para dictar normas en el cumplimiento de las funciones que expresamente le han sido asignadas. Específicamente, el tribunal administrativo ha analizado de la siguiente manera el contenido del precitado numeral 1° del artículo 12:

*el numeral 1° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 habilita al Concejo Distrital para dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito está lejos de extenderle una patente de corso para que los cabildantes puedan hacer uso omnímodo de su poder normativo y dictar cualquier clase de reglamento municipal que estimen relevante o pertinente para los intereses del Distrito o de sus habitantes. Se trata de un enunciado con un claro sentido funcional, esencial para la materialización efectiva de la autonomía territorial, que concreta lo expresado líneas atrás sobre la relación inherente que existe entre la garantía de la autonomía local y la potestad normativa de estos entes territoriales. Así, interpretado en un sentido estricto, este dispositivo normativo busca dotar al Concejo Distrital del poder de dictar normas que enmarquen las actuaciones de los agentes de la administración distrital en el cumplimiento de las funciones que legalmente le han sido asignadas de manera expresa, así como para la prestación de los servicios públicos que él Distrito Capital tiene a su cargo. Por ende, su aplicación envuelve una remisión a otros preceptos legales que permitan darle sentido específico y presupone la consideración simultánea de otros enunciados en los que la ley le haya encomendado al ente distrital funciones administrativas puntuales o servicios públicos en concreto<sup>18</sup>.*

La labor en el Concejo de Bogotá debe motivar una reflexión permanente en aras de optimizar su poder normativo en el Distrito Capital. Dicha reflexión no sólo evitaría vicios de legalidad en sus actuaciones, sino que facilitaría la materialización del mandato previsto en el artículo 113 de la C.P. sobre la colaboración armónica entre las diferentes instituciones del Estado, lo cual, según la Corte Constitucional, permitiría “una mayor eficiencia del Estado y al mismo tiempo garantizar una esfera de libertad para sus asociados que se materializa a través de la limitación del poder y la distribución y articulación de competencias”<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Consejo de Estado de Colombia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente N° 2007-90177-01. Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2016.

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-306 de 2019. (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado).

**Referencias.**

- Consejo de Estado de Colombia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Acción de Nulidad. Proceso N° 25000-23-24-000-2003-00459-01. Bogotá D.C., 11 de octubre de dos mil siete (2007)
- Consejo de Estado de Colombia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente N° 2007-90177-01. Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2016
- Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 16 de abril de 2021. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Corte Constitucional, [CC], agosto 9, 2001. M.P.: J. Araujo. Sentencia C-837/01. (Colombia). Obtenido el día 16 de abril de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-518-07.htm>
- Corte Constitucional, [CC], julio 10, 2019. M.P.: G. Ortiz. Sentencia C-306/19. (Colombia). Obtenido el día 16 de abril de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-306-19.htm>
- Decreto distrital 352/02. Alcaldía Distrital de Bogotá. Obtenido el 16 de abril de 2021 <https://www.habitatbogota.gov.co/decreto-352-2002>
- Decreto Ley 1421/93, julio 22, 1993. Diario Oficial [D.O.]: 40958. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1421\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1421_1993.html)
- Informe presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente. 3 de abril de 1991.
- Ley 136/94, junio 2, 1994. Diario Oficial [D.O.]: 41.377. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/13872/Ley%2072%20de%201926.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ley 1437/11, enero 18, 2011. Diario Oficial [D.O.]: 47956. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- Ley 8/91, enero 16, 1991. Diario Oficial [D.O.]: 39.631. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/13872/Ley%2072%20de%201926.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Proyectos de Acuerdo. Edición 3095 de enero 05 de 2021
- Proyectos de Acuerdo. Edición 3096 de enero 06 de 2021
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera - Subseccion "A". Expediente: No. 00023410002018-01086-00. Bogotá D.C., 4 de abril de 2019