



## Sentencia 01314 de 2019 Consejo de Estado

ASUNTOS TERRITORIALES - Regulación y reglamentación / ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Límites: Ley estatutaria / AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

- Límites / REGULACIÓN POR CONCEJO MUNICIPAL DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - Improcedencia, se requiere de una ley estatutaria previa / CONCEJO DE MEDELLÍN - Creación de consejos comunales y corregimentales como órganos de planeación participativa. Nulidad

Esta disposición [artículo 2 de la Ley 136 de 1994] reafirma el argumento que esgrimió el Tribunal en cuanto a que el articulado acusado desconoció estos límites, en específico, el de reserva de ley estatutaria. De modo que cuando la corporación pública expidió las normas cuestionadas, se arrogó competencias en materia de mecanismos de protección, de las que por expresa disposición superior debía ocuparse únicamente el legislador a través de una ley estatutaria, tal como lo establecen además los artículos 152.d de la Constitución Política y el transcrito 2º de la Ley 136. Es de destacar, que de acuerdo con el artículo 287 Constitucional, los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; sin embargo, su realización está sometida a los límites que fija la Constitución, lo que traduce que esta libertad de autogobierno tiene restricciones de índole superior. [...] Esta normativa superior [artículo 287] reconoce un postulado necesario que garantiza la descentralización administrativa, pero al tiempo delimita que esa posibilidad de auto gobierno radica necesariamente en que su aplicación conlleve el acatamiento de las normas superiores, lo que deriva en distinguir que esta autonomía tiene límites que deben resguardarse con el fin de garantizar un coherente desarrollo normativo con prevalencia de las normas superiores. Tal conclusión, de modo alguno desconoce que los municipios como entes territoriales fundamentales de la división político - administrativa deban entre otras funciones “Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal”, solo que en algunas materias específicas, en este caso, tratándose de mecanismos de participación ciudadana, la fijación del régimen legal tiene creación y reserva a través de ley estatutaria. A esta conclusión se arriba porque en materia de mecanismos de participación, su regulación debe estar amparada en una ley de naturaleza especial que tiene una fuerza vinculante mayor, en razón a las “reglas, principios, fines y objetivos que regulan materias de especial importancia”, que son los que justifican que sea el legislador cualificado quien reglamente el tema de manera general en virtud de la preferencia que a esta normativa se le reconoce por razón de los específicos asuntos que regula. Y ello obedece, porque la reserva de la ley, como desarrollo del principio de legalidad garantiza que determinados asuntos tengan una orientación general especial que el constituyente estableció, con un claro propósito de resguardar por la importancia de los asuntos, la reglamentación de determinadas materias, entre ellas la de mecanismos de participación. [...] De este modo, descendiendo al caso bajo examen, se tiene que, a pesar de que el recurrente invocó que de ningún modo restringió el derecho de participación y que su propósito era adelantar y poner en funcionamiento la actividad participativa de las comunidades para aprobar los presupuestos participativos, lo relevante y que analizó el Tribunal, fue que esta clase de mecanismos de carácter participativo requieren, necesariamente para su validez, y por expresa disposición constitucional, un desarrollo legal estatutario previo, para no invadir competencias y atribuciones que no le están conferidas.

ACCIÓN DE NULIDAD Y ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD - Diferencias / ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD - Requisitos / ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD - Procedencia

Cabe resaltar que la acción de nulidad por inconstitucionalidad se fijó como una competencia a cargo del Consejo de Estado en los términos del artículo 237, numeral 2º Constitucional, y se limitó a los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional. A esta conclusión se arriba porque en observancia del citado artículo 237.2 de la Constitución Política y del 97, numeral 7, del CCA, la acción de nulidad por inconstitucionalidad correspondía, durante su vigencia, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y de acuerdo con las reglas de competencia, era necesario verificar que el acto cuestionado cumpliera una serie de requisitos, en tanto era insuficiente invocar la infracción directa de la constitución para darle dicho trámite a una demanda en la que se alegue tal violación. Esta Sección en otrora señaló que para tramitar la acción de nulidad por inconstitucionalidad era necesario cumplir con los siguientes requisitos: i) que el acto demandado tenga la naturaleza de decretos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional, ii) que su control no esté asignado a la Corte Constitucional como juez de constitucionalidad, iii) indicar que la inconformidad deviene de la infracción directa a la Constitución Política y explicar su concepto de violación, y iv) desvirtuar que esa función no es propiamente de naturaleza administrativa. De lo anterior se concluye que la acción pública de inconstitucionalidad según las normas del CCA, se restringe al control de los actos del Gobierno Nacional que no son competencia de la Corte Constitucional. De acuerdo con lo precedente se colige que los artículos cuestionados que integran

el Acuerdo Municipal 43 de 2007, expedido por el Concejo de Medellín, no tienen la connotación de acto del Gobierno Nacional, por cuanto su origen tiene desarrollo en una función administrativa que fue la invocada por el Concejo Municipal de Medellín, corporación que no comprende al Gobierno Nacional. Estas circunstancias indican que la acción por la cual se tramitó la demanda bajo las reglas procesales fijadas en vigencia del CCA, fue la correcta, en razón a que no es suficiente que se cuestione o alegue la infracción de normas constitucionales para adelantar y tramitar la acción de nulidad por inconstitucionalidad, en la medida en que coexisten otros requisitos que en este trámite no se cumplen.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 152 LITERAL D / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 287 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 339 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 2

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 43 DE 2007 (8 de noviembre) CONCEJO DE MEDELLÍN – ARTÍCULO 55 (Anulado) / ACUERDO 43 DE 2007 (8 de noviembre) CONCEJO DE MEDELLÍN – ARTÍCULO 56 (Anulado) / ACUERDO 43 DE 2007 (8 de noviembre) CONCEJO DE MEDELLÍN – ARTÍCULO 58 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-31-000-2010-01314-01 Actor: RAMIRO ALBEIRO SÁNCHEZ JIMÉNEZ Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN

Referencia: Acción de nulidad

Referencia: DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. REQUISITOS. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN ES UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL LEGISLADOR ESTATUTARIO. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. COMPETENCIA PARA REGULAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.

Referencia: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 11 de febrero de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se anularon los artículos 55, 56 y 57 del Acuerdo Municipal 43 de 2007, *“Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación local y el presupuesto participativo en el sistema Municipal de planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos”*, en cuanto estimó que la materia que reguló el Concejo de Medellín está sometida a reserva de la ley estatutaria.

#### I.- ANTECEDENTES

I.1. El ciudadano RAMIRO ALBEIRO SÁNCHEZ JIMÉNEZ presentó ante el Tribunal Administrativo de Antioquia demanda en ejercicio de la acción de nulidad<sup>1</sup> contra los artículos 55, 56 y 57 del Acuerdo Municipal 43 de 2007, al considerarlos contrarios a los artículos 113, 313 y 318 de la Constitución Política.

I.2. Concepto de Violación

Consideró el demandante que las normas acusadas quebrantan las anteriores disposiciones, por las siguientes razones:

Señaló que el Constituyente le asignó a los concejos municipales, entre otras atribuciones, la de: “adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social de obras públicas”; sin embargo, no lo habilitó para:

i) institucionalizar y legitimar el proceso de planeación de desarrollo local y ii) tampoco para crear órganos de planeación participativo, como se dispuso en las normas acusadas, Consejos Comunales y las Asambleas Veredales en la zona rural; y, los Consejos Comunales y las Asambleas Barriales, en la zona urbana.

A juicio del actor, son las Juntas Administradoras Locales un instrumento de descentralización administrativa para la prestación de los servicios municipales.

Afirmó que, bajo este entendido, le corresponde únicamente a esa “organización administrativa” la facultad de distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los departamentos y las entidades descentralizadas, así como apropiar el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que el Concejo le establezca de manera exclusiva para la respectiva comuna o corregimiento y, los demás ingresos que perciban por cualquier otro concepto.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 318 Superior.

Agregó que la Corte Constitucional en la sentencia C-541 de 1993 expresó que las Juntas Administradoras Locales surgieron para: i) promover el desarrollo de sus territorios, ii) el mejoramiento socioeconómico y cultural de sus habitantes y iii) asegurar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos locales.

De este modo, indicó que a las JAL les corresponde la gestión autónoma de los asuntos de interés eminentemente local que no trascienda el ámbito metropolitano, distrital o supralocal y la prestación de los servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad que no estén a cargo de ninguna otra autoridad local.

Señaló que el artículo 313 de la Constitución Política establece las atribuciones de los concejos municipales y de este modo no existe disposición que autorice a dicho ente para crear asambleas barriales y consejos comunales.

Que en este sentido, las funciones que la Constitución y la ley les asignó a las JAL, ratificadas en el artículo 131 de la Ley 136 de 1994, fueron sustituidas a través de estos concejos y asambleas creados por las disposiciones acusadas.

Indicó que son las JAL a las que les corresponde institucionalizar y legitimar el proceso de planeación del desarrollo local y crear los órganos de planeación dentro del territorio.

Destacó que a pesar de que las asambleas barriales y el concejo comunal son instancias importantes de participación ciudadana, no pueden sustituir a las JAL en sus funciones, sin que previamente así lo haya definido el legislador.

Insistió en que las asambleas barriales o cualquier otro mecanismo de participación para que los Concejos distribuyan las partidas presupuestales asignadas debe surgir por iniciativa de las JAL, dentro de sus obligaciones de promover la participación ciudadana, conforme al numeral 13 artículo 131 de la Ley 136 de 1994.

II.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

La demanda fue admitida por auto de 27 de julio de 2010<sup>2</sup> en la que se ordenó la notificación al representante legal de la autoridad que expidió el acto.

Notificadas del inicio de la acción<sup>3</sup>, tanto el Concejo Municipal de Medellín como la Alcaldía de Medellín concurren a contestar la demanda.

## II.1. Concejo de Medellín

Por intermedio de la Secretaria General de esa Corporación solicitó que se denegara la pretensión de nulidad. En apoyo de la anterior petición transcribió los artículos 313 y 318 Superiores, 131, 135 de la Ley 136 de 1994, 3º de la Ley 152

de 1994.

Acudió a la exposición de motivos del Acuerdo demandado y en específico resaltó que: “[...] *la planeación del desarrollo local y la participación en la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual, con relación a las comunas y a los corregimientos, sigue encomendada a las Juntas Administradoras Locales, y son ellas las encargadas de aprobar, con el voto de la mitad más uno de sus miembros, los respectivos planes zonales [...]*”.

Aclaró que los consejos comunales y corregimentales y las asambleas barriales y veredales representan el desarrollo de la democracia participativa, sin que sea dable entender, como lo asegura el actor, que mediante las disposiciones acusadas se pretende sustituir en sus funciones a las Juntas Administradoras Locales.

Consideró que estos razonamientos son suficientes para que las disposiciones acusadas no sean anuladas.

## II.2. Alcaldía de Medellín

El apoderado judicial del municipio refirió, frente a la formulación de las acusaciones de la demanda, que las normas cuestionadas se expidieron con observancia del marco constitucional y de las competencias que se han conferido al Concejo Municipal en materia de organización del sistema municipal de planeación.

Aseguró que estas disposiciones superan las debilidades de la norma de formulación de los planes de desarrollo municipal y locales, en cuanto a la adopción de las decisiones mediante la concertación de la comunidad y examinan las necesidades locales y municipales en clara observancia de la descentralización y la planeación participativa.

Sobre el particular, transcribió el siguiente aparte de la sentencia C-191 de 1996, que puntualizó:

“[...] PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN PLAN DE DESARROLLO

*Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación”. La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan.*

*Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos [...]*”.

Agregó que la Constitución Política instituyó claramente los espacios y los actores que participarían en el proceso de la planeación y la construcción de políticas públicas en forma colectiva y participativa, para irradiar en los planes de desarrollo territorial y local.

Que ello explica el tránsito de la democracia representativa a la participativa.

Aclaró que esta intervención no implica que a las autoridades municipales se les reste importancia o se les retire o reemplace en sus funciones, pues tanto el alcalde como el concejo y las JAL tienen a su cargo las funciones sobre la formulación de los planes, programas y proyectos, con la posibilidad de que la comunidad participe por intermedio de sus diferentes organizaciones en el cambio y la transformación de la ciudad.

Indicó que el hecho de que no se encuentre expresamente plasmada la función de institucionalizar y legitimizar el proceso de planeación de desarrollo local y la creación del consejo comunal, consejo corregimental, asambleas barriales y veredales, no quiere decir que esté prohibido. De hecho, resaltó que el artículo 342 Superior señala que se deben implementar “[...] procedimientos conforme a los cuáles se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución [...]”.

Bajo esta precisión, estimó que no se puede dar una lectura exegética a las funciones del Concejo Municipal, para desconocer la gestión y el cumplimiento de los fines del Estado.

En cuanto a las funciones constitucionales y legales conferidas a las JAL en los términos de los artículos 318 de la Constitución Política y 131 de la Ley 136, destacó que en realidad en el acto que contiene las normas acusadas<sup>4</sup> las JAL tienen esa condición preponderante como actor del ejercicio democrático de planeación local y presupuesto participativo.

Recordó que el presupuesto participativo es recurso ordinario de libre inversión del cual puede disponer el Municipio de Medellín y que corresponde al 5% del total del presupuesto municipal, lo que implica que en esta porción confluyen los ciudadanos a fortalecer la actividad de la administración municipal por la vía de la democracia participativa.

Esta integración en la discusión de los planes no conlleva eliminar las partidas asignadas a las JAL, en razón a que en este porcentaje son los ciudadanos quienes definen la inversión de los recursos disponibles y para la implementación de una política pública en desarrollo del Estado Social de Derecho.

### III.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Surtida la etapa probatoria<sup>5</sup> y de alegatos<sup>6</sup> el Tribunal Administrativo de Antioquia, en adelante el Tribunal o a quo, profirió fallo de 11 de febrero de 2013, decisión por medio de la cual declaró la nulidad de los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo Municipal N° 43 de 2007, expedidos por el Concejo Municipal de Medellín. Las razones en las que se fundó para adoptar esta decisión se concretan en los siguientes términos:

El problema jurídico que se planteó fue el establecer si existió extralimitación del Concejo Municipal de Medellín al crear mediante Acuerdo los Consejos Comunales y Corregimentales y las Asambleas barriales y veredales con facultades de planeación participativa y de desarrollo local, es decir, si actuó con falta de competencia.

Para adoptar esta decisión, indicó que estas figuras son “*mecanismos de participación ciudadana*” en los términos de los artículos 103 y 270 de la Constitución Política.

En esa medida y, con apoyo en apartes de la sentencia de la Corte Constitucional C-616 de 2008, precisó que tales mecanismos no se limitan a los previstos en el artículo 113 Superior sino que cubren en los términos del artículo 270 de la Carta Política, aquellos asuntos allí descritos, lo que atribuye que sea la Ley la única autorizada para organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permiten vigilar la

gestión pública y que esta se cumpla en los diversos niveles de la administración.

En ese sentido, precisó que los Consejos Comunales y Corregimentales y las Asambleas Barriales y Veredales fueron creados para institucionalizar y legitimar el proceso de planeación del desarrollo local en el ámbito de la comuna y el corregimiento, sumado a que el “alcalde” les otorgó facultades de decidir en el campo del presupuesto participativo.

Esta connotación derivó en la siguiente conclusión: “[...] lo que se pretende con la creación de tales Corporaciones, es la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo local. Por lo que en toda regla se trata de un órgano referido a la participación ciudadana, por ende mecanismo de participación ciudadana [...]”.

Que en ese sentido, ya se pronunció la Corte en una figura de similares características, los consejos de la juventud, de la cual concluyó que eran mecanismos de participación y como tales, la competencia está restringida a que su creación opere mediante una ley estatutaria. Que en ese sentido se desbordó el ámbito de competencia del Concejo Municipal de Medellín.

Aclaró que en los términos del artículo 152 Constitucional, las leyes estatutarias son una categoría normativa que regulan materias de especial relevancia y que se sujetan a procedimientos de formación más exigentes que el ordinario; y que por la temática, se encuentran sometidas a reserva de ley estatutaria o lo que ha denominado el derecho comparado “la congelación del rango”.

De todo lo anterior concluyó que los artículos demandados contienen la creación y definición de los consejos y asambleas, lo que implicó que se regulara, por el Concejo de Medellín, sobre el núcleo esencial del mecanismo que está sometido a reserva de la ley estatutaria, razón que amerita la nulidad solicitada.

#### IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

##### IV.1 Municipio de Medellín

Señaló, a través de apoderado, que no hay congruencia entre los argumentos que esgrimió el Tribunal por cuanto a los concejos municipales les está atribuida la competencia de dictar acuerdos en torno a desarrollar el sistema municipal de planeación, entre otros.

Alegó que el Acuerdo 43 de 2007 buscó “superar las debilidades que existen en la norma que gobierna la formulación de los planes de desarrollo municipal y local”.

Insistió en sus argumentos iniciales respecto de la interpretación que le confirió la Corte Constitucional a la Constitución frente a la necesidad de instancias, espacios y actores para la construcción de políticas públicas en forma colectiva y participativa, emanada de los planes de desarrollo.

Refirió la importancia de que se verifique cómo se ha concebido desde la entrada en vigencia de la Constitución la participación democrática en el plan de desarrollo; y con apoyo en la sentencia C-191 de 1996, señaló que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de cualquier nivel deben ser, en lo posible, participativos, atendiendo los fines del Estado.

Que el artículo 58 del Acuerdo 43 de 2007 creó las asambleas barriales y veredales - ABV como “espacio de encuentro”; y los consejos comunales y corregimentales como órganos de planeación participativa, en desarrollo de la facultad que la Constitución Política les confirió a los entes territoriales para establecer procedimientos que hicieran más efectiva la participación ciudadana, que también fijó el artículo 3.3. de la Ley 136.

Sumado a lo anterior, indicó que el artículo 342 de la Carta Política señaló que le corresponde determinar la forma en cómo se hace efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y que, además, el artículo 91 de la Ley 136 faculta a los concejos para que en relación con la ciudadanía, proceda a “facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal”.

Que también el inciso 2° del párrafo del artículo 117 de la Ley 136, le otorgó a los alcaldes la competencia para que los municipios de 5ª categoría en adelante, diseñen: “*los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participe en la solución de sus problemas y necesidades*”, norma esta declarada exequible por la sentencia C-447 de 1995.

Agregó que, en todo caso, el núcleo esencial del derecho a la participación no se vulnera con la expedición de los artículos acusados, sino que lo amplía en tanto no establece límites, restricciones, ni excepciones a la participación de la ciudadanía.

## V.- TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA

### V.1. Alegatos de conclusión

Concedida la apelación de la sentencia por el *a quo*, por auto del 22 de julio de 2013 se admitió por esta Corporación el recurso de alzada y con posterioridad, se ordenó correr el traslado para alegar. En la oportunidad concedida, acudieron las partes, quienes indicaron:

El accionante concurrió en oportunidad y se opuso a la solicitud de revocar la sentencia apelada, para lo cual insistió en la falta de competencia del Concejo de Medellín para inmiscuirse en asuntos ajenos a sus funciones.

En el escrito de alegaciones<sup>8</sup> el demandante, además de solicitar que se confirme el fallo apelado, presentó a título de cargos, planteamientos diferentes al de la demanda y al concepto de violación formulado.

La apoderada del ente territorial reiteró la posición asumida en el recurso. Insistió en que los artículos demandados no constituyen mecanismos de participación ciudadana y por lo mismo, no requieren de ley estatutaria. Que no tiene la connotación de un plebiscito, la consulta popular, el referéndum y las demás que están definidas en la ley estatutaria.

Consideró que en este caso la reserva estatutaria de ley no es absoluta en materia de derechos fundamentales, porque no es acertado que las instituciones creadas sean mecanismos de participación, en tanto no los regulan de manera integral.

La vista fiscal en esta oportunidad guardó silencio.

### V.2. Medidas de descongestión

El expediente de la referencia se remitió a la Sección Quinta en aplicación del Acuerdo 357 de 5 de diciembre de 2017; sin embargo, fue devuelto<sup>9</sup> sin adoptar el fallo correspondiente bajo el entendido que el proceso debió tramitarse por la vía del proceso de nulidad por inconstitucionalidad.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### VI.1. Cuestiones previas

Antes de resolver el recurso de apelación contra el fallo que declaró nulos los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo 43 de 2007, la Sala considera necesario pronunciarse respecto de los siguientes aspectos concernientes con: i) el trámite de acción de nulidad conferido a la demanda, ii) los límites del recurso de apelación y iii) la vigencia de las disposiciones anuladas por el fallo apelado.

## VI.2. La acción y el trámite de acción de nulidad

En la demanda presentada ante el Tribunal se cuestionaron los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo Municipal 43 de 2007 por resultar, según el actor, infringidas normas de carácter constitucional.

Ahora bien, es cierto que el actor invocó la acción de nulidad por inconstitucionalidad, como lo adujo la Sección Quinta de esta Corporación; sin embargo, y a pesar de esta manifestación, el Tribunal impartió el trámite de la acción de nulidad, asumiendo la competencia sobre el control de las normas cuestionadas del acto administrativo a través de la acción de simple nulidad, la cual adelantó y falló en primera instancia.

Examinado el expediente se aprecia que la demanda se presentó en vigencia<sup>10</sup> del Código Contencioso Administrativo, CCA, y se admitió y tramitó como una acción de nulidad<sup>11</sup>, adelantada conforme a las reglas del proceso ordinario fijado por las disposiciones contenidas en los artículos 206 y siguientes de esa codificación.

Cabe resaltar que la acción de nulidad por inconstitucionalidad se fijó como una competencia a cargo del Consejo de Estado en los términos del artículo 237, numeral 2<sup>12</sup> Constitucional, y se limitó a los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

A esta conclusión se arriba porque en observancia del citado artículo 237.2 de la Constitución Política y del 97<sup>13</sup>, numeral 7, del CCA<sup>14</sup>, la acción de nulidad por inconstitucionalidad correspondía, durante su vigencia, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y de acuerdo con las reglas de competencia, era necesario verificar que el acto cuestionado cumpliera una serie de requisitos, en tanto era insuficiente invocar la infracción directa de la constitución para darle dicho trámite a una demanda en la que se alegue tal violación.

Esta Sección en otrora<sup>15</sup> señaló que para tramitar la acción de nulidad por inconstitucionalidad era necesario cumplir con los siguientes requisitos: i) que el acto demandado tenga la naturaleza de decretos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional, ii) que su control no esté asignado a la Corte Constitucional como juez de constitucionalidad, iii) indicar que la inconformidad deviene de la infracción directa a la Constitución Política y explicar su concepto de violación, y iv) desvirtuar que esa función no es propiamente de naturaleza administrativa<sup>16</sup>.

De lo anterior se concluye que la acción pública de inconstitucionalidad según las normas del CCA<sup>17</sup>, se restringe al control de los actos del Gobierno Nacional que no son competencia de la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo precedente se colige que los artículos cuestionados que integran el Acuerdo Municipal 43 de 2007, expedido por el Concejo de Medellín, no tienen la connotación de acto del Gobierno Nacional, por cuanto su origen tiene desarrollo en una función administrativa que fue la invocada por el Concejo Municipal de Medellín, corporación que no comprende al Gobierno Nacional.

Estas circunstancias indican que la acción por la cual se tramitó la demanda bajo las reglas procesales fijadas en vigencia del CCA, fue la correcta, en razón a que no es suficiente que se cuestione o alegue la infracción de normas constitucionales para adelantar y tramitar la acción de nulidad por inconstitucionalidad, en la medida en que coexisten otros requisitos que en este trámite no se cumplen.

Así las cosas, existe fundamento normativo para que esta Sección decida el fallo apelado, atendiendo a las reglas de reparto, habida cuenta que el examen de las disposiciones cuestionadas se refiere a una materia no asignada expresamente a las otras Secciones y a las competencias fijadas en los artículos 129 y 212 del CCA para las apelaciones de fallos dictados por los Tribunales Administrativos.

## VI.3. Los límites del recurso de apelación

En lo que corresponde a este aspecto la Sala señala que los argumentos de los cuales se ocupará, se contraen únicamente al recurso

interpuesto por el Municipio de Medellín, en tanto son los reproches allí expresados los que contienen la oposición a la sentencia proferida por el Tribunal.

Lo anterior, para explicar que los argumentos que el actor formuló en sus alegaciones de la segunda instancia, no pueden ser objeto de pronunciamiento pues si bien pretenden apoyar la decisión del Tribunal, de su exposición se aprecia que contienen cargos adicionales en contra de los artículos acusados, lo cuales no fueron invocados en la demanda inicial.

VI.4. En lo que respecta a la vigencia de los artículos anulados en primera instancia, la Sala indica que el Acuerdo 043 de 2007 fue modificado por el Acuerdo 28 de 2017, expedido por el Concejo del Municipio de Medellín, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 43 DE 2007 Y SE ACTUALIZA EL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN"*.

Esta circunstancia no implica sustracción de materia y, por lo mismo, no inhibe a la Sala de hacer pronunciamiento frente a las normas acusadas, en atención a los efectos que pudieron producir antes de su modificación. Este ha sido el criterio reiterado de esta Corporación a partir de la providencia de 14 de enero de 1991, con ponencia del Magistrado Gustavo Arrieta Padilla (Expediente núm. S-157).

#### VI.5. Problema jurídico por resolver

Aclarados los puntos anteriores, la Sala señala que en este caso el análisis como fallador de segunda instancia se contrae a establecer si los artículos demandados son contrarios a la Constitución Política, conforme lo consideró el *a quo*, por arrogarse una competencia que está sometida al trámite de una ley estatutaria y que es de competencia exclusiva del Legislador.

Para dar respuesta a este interrogante es preciso examinar el contenido de las disposiciones demandadas para determinar bajo qué propósito y en desarrollo de qué competencias fueron expedidas por el Concejo de Medellín y, si éstas conforme lo resolvió el *a quo* constituyen una transgresión a la reserva de la ley estatutaria.

#### VI.6. El acto acusado

El contenido de los artículos demandados del Acuerdo Municipal 043 de 2007 es del siguiente tenor:

"[...] ACUERDO 43 DE 2007<sup>18</sup>

(Noviembre 8)

#### CONCEJO DE MEDELLÍN

*"Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos".*

#### EL CONCEJO DE MEDELLÍN

*El Concejo Municipal de Medellín. En uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por los artículos 313, 318, 339, 340 y 342 de la Constitución Nacional; la ley 152 de 1994, la ley 136 de 1994, ley 617 de 2000; el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (Decreto 111 de 1993), y el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Medellín (Decreto 006 de 1998).*

ACUERDA

[...]

CAPITULO VII.

PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

ARTÍCULO 55. ÓRGANOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA. Para

*institucionalizar y legitimar el proceso de planeación del desarrollo local se crean como órganos de planeación participativa en el ámbito de comuna y corregimiento: Los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos Corregimentales en la zona rural y las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural.*

ARTÍCULO 56. DEFINICIÓN DEL CONSEJO COMUNAL Y DEL

*CONSEJO CORREGIMENTAL (CC). Es el máximo orientador de la planeación participativa en cada una de las comunas y corregimientos. Lo preside la Junta Administradora Local, para su constitución será convocado por el Departamento Administrativo de Planeación conjuntamente con las JAL. Es el encargado de legitimar y adoptar el plan de desarrollo de comuna ó de corregimiento, y de priorizar y aprobar las inversiones de Presupuesto Participativo que harán parte del Presupuesto Anual del Municipio.*

*El CC podrá crear las comisiones temáticas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.*

*PARÁGRAFO. Las Comisiones Temáticas: Son grupos de trabajo creados para profundizarlos diagnósticos temáticos, articular los problemas identificados por las Asambleas Barriales y Veredales, las recomendaciones de los Planes de Desarrollo local, y el análisis de las ofertas de la Administración para la elaboración de las propuestas una vez viabilizadas por la Administración.*

[...]

ARTÍCULO 58. DEFINICIÓN DE LA ASAMBLEA BARRIAL Y VEREDAL.

*Es un espacio de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio ó vereda de Medellín. Como órgano de planeación busca ampliar y asegurar la participación ciudadana tanto en la planeación local, como en el Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos. Serán convocadas por las JAL, con el apoyo de la Administración.*

[...].”

VI.7. De la decisión

Para resolver el problema jurídico fijado en esta instancia, la Sala analizará en primer término el objeto y el propósito de los presupuestos participativos para establecer si los órganos que creó el Concejo Municipal de Medellín resultan una extralimitación de las competencias atribuidas por la Constitución, en lo referente a la regulación de los mecanismos de participación ciudadana, como lo consideró el Tribunal, y luego abordará los reproches que se plantearon en el recurso.

VI.7.1. De los presupuestos participativos

El Preámbulo de la Constitución Política de 1991 está inspirado en el reconocimiento participativo del Estado, orientación que busca que el marco jurídico normativo se desarrolle en torno a este postulado para garantizar un orden político, económico y social justo.

A partir de esta orientación, la Constitución en los preceptos fundantes, como el artículo 1º Superior, proclama que Colombia es un Estado Social de Derecho, participativo, y, entre sus fines trazados se fijó el de facilitar la intervención de todos los habitantes en las decisiones que los afectan y también, en la vida económica<sup>19</sup>.

Por su parte y en desarrollo de este principio de participación, el artículo 339 de la Carta al regular el Plan de Desarrollo, delimita los componentes que deben considerarse para su fijación. Esta norma distingue una parte general y otra, que corresponde con el plan de inversiones. Asimismo, exalta como característica que en los planes de desarrollo de los entes territoriales, debe prevalecer la concertación.

En desarrollo de este precepto se expidió la Ley 152 de 15 de julio de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", que se rige, entre otros, por los principios de autonomía, prioridad del gasto público social y participación<sup>20</sup> y establece en los artículos 36<sup>21</sup> y siguientes, los procedimientos para adoptar los planes territoriales de desarrollo.

Por su parte, el procedimiento para la elaboración de los presupuestos de acuerdo con las normas constitucionales está fijado en los artículos 345 y siguientes, desarrollados a través del Estatuto Orgánico del presupuesto, Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

La anterior normativa constitucional y legal, identifica que en relación con el tema objeto de reglamentación del cual se ocupó el Concejo de Medellín confluyen varias materias, tales como: planes de desarrollo, elaboración de presupuestos y mecanismos de participación, todos necesarios para poner en marcha y adelantar la propuesta de presupuesto participativo que reglamentó el Municipio de Medellín al expedir el Acuerdo 043 de 2007.

Esta precisión por cuanto fue hasta la expedición de las leyes 1551 de 6 de julio de 2012<sup>22</sup> y 1757<sup>23</sup> de 6 de julio de 2015 Estatutaria, que se definió el concepto de los presupuestos participativos, esto es, con posterioridad a la expedición del Acuerdo cuestionado.

En la primera de las leyes citadas se señalan las funciones específicas otorgadas al concejo municipal sobre la constitución de los presupuestos participativos y en la segunda, se reglamentó esta forma de participación. Las normas en comento, se insiste, son posteriores a la expedición de las normas cuestionadas prevén:

- Ley 1551 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

"[...]Artículo 40. Adiciónese el artículo 117 de la Ley 136 de 1994, con dos párrafos así:

*Parágrafo 2º. El respectivo alcalde podrá delegar mediante acto administrativo, en los corregimientos, funciones expresas en materias de prestación de servicios públicos, administración de bienes inmuebles y recaudo de ingresos tributarios que sean propias de la administración municipal.*

*Parágrafo 3º. El Concejo Municipal o Distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.*

*En todo caso los procesos de planeación local serán insumo para la formulación del plan municipal de desarrollo, así mismo se dará prioridad a*

las propuestas de inversión presentadas por los respectivos Consejos Comunales y Corregimientos de Planeación que dentro de sus respectivos planes garanticen complemento con trabajo comunitario, dentro del marco de los convenios.

Para la implementación y ejecución del presupuesto participativo, la administración municipal garantizará los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las Comunas y Corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito. “[...]”

- LEY ESTATUTARIA 1757 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

“[...]

#### DE LOS ACUERDOS PARTICIPATIVOS

“[...]

*Artículo 90. Definición. EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.*

*Artículo 91. Objeto. La ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión.*

*Artículo 92. Finalidad. La ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Así mismo, el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas, en especial de los que tratan el artículo 355 de la Constitución Nacional.*

*Artículo 93. Seguimientos a los acuerdos participativos. Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, departamentales, municipales y de las localidades, reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional.*

*Parágrafo. Para efectos de cumplimiento de la presente ley, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, deberán incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales. [...]”*

Este ordenamiento jurídico, conforme se aprecia de las fechas de publicación en el diario oficial<sup>24</sup>, es posterior al articulado cuestionado; lo que evidencia que al momento de expedición de los artículos acusados, la normativa general y especial, relativa a los presupuestos participativos y la reglamentación sobre la participación de la comunidad, era inexistente.

Bajo esta conclusión, se analiza el recurso planteado y sus reproches.

VI.7.2. Atribuciones del Concejo Municipal de Medellín en materia de participación ciudadana

Como argumento de apelación contra el fallo se tiene que el municipio planteó una diferencia conceptual entre mecanismo de participación y espacios de encuentro, para lo cual además destacó que es del resorte de las funciones del Concejo dictar los acuerdos que conciernen con el desarrollo del sistema de planeación.

A pesar de esta alegación, y sin desconocer que al Concejo de Medellín le corresponde el ejercicio de las atribuciones que de manera general le confiere el artículo 313<sup>25</sup> de la Constitución, también es cierto que, su ejercicio a nivel local está delimitado por el artículo 2º de la Ley 136<sup>26</sup> en los siguientes términos:

*“[...] Artículo 2º.- Régimen de los municipios. El régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la Ley y por las siguientes disposiciones:*

*a. En materia de distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política;*

*b. En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en la respectiva Ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política;*

*c. En lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, de conformidad con la ley y de acuerdo con el literal a) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política;*

*En lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso y las disposiciones que en desarrollo de ellas expida el Gobierno, los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación colectiva y las mínimas del régimen de prestaciones sociales que dicte el Congreso de conformidad con lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.*

*d. En relación con los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los municipios, de los tributos propios de éstos, de los servicios públicos a su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral, se sujetarán a las normas especiales que se dicten sobre dichas materias de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, por los artículos 125 y transitorios 21, 152 literal c), 269, 313 numeral 4, 356, 357, 365 y transitorio 48 de la Constitución Política. [...]”.*

Esta disposición reafirma el argumento que esgrimió el Tribunal en cuanto a que el articulado acusado desconoció estos límites, en específico, el de reserva de ley estatutaria. De modo que cuando la corporación pública expidió las normas cuestionadas, se arrogó competencias en materia de mecanismos de protección, de las que por expresa disposición superior debía ocuparse únicamente el legislador a través de una ley estatutaria, tal como lo establecen además los artículos 152.d<sup>27</sup> de la Constitución Política y el transcrito 2º de la Ley 136.

Es de destacar, que de acuerdo con el artículo 287<sup>28</sup> Constitucional, los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; sin embargo, su realización está sometida a los límites que fija la Constitución, lo que traduce que esta libertad de autogobierno tiene restricciones de índole superior. Al respecto la Corte Constitucional precisó:

*“[...] La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo. De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas [...]”<sup>29</sup>.*

Esta normativa superior reconoce un postulado necesario que garantiza la descentralización administrativa, pero al tiempo delimita que esa posibilidad de auto gobierno radica necesariamente en que su aplicación conlleve el acatamiento de las normas superiores, lo que deriva en distinguir que esta autonomía tiene límites que deben resguardarse con el fin de garantizar un coherente desarrollo normativo con prevalencia de las normas superiores.

Tal conclusión, de modo alguno desconoce que los municipios como entes territoriales fundamentales de la división político - administrativa deban entre otras funciones "*Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal*"<sup>30</sup>, solo que en algunas materias específicas, en este caso, tratándose de mecanismos de participación ciudadana, la fijación del régimen legal tiene creación y reserva a través de ley estatutaria.

A esta conclusión se arriba porque en materia de mecanismos de participación, su regulación debe estar amparada en una ley de naturaleza especial que tiene una fuerza vinculante mayor, en razón a las "*reglas, principios, fines y objetivos que regulan materias de especial importancia*"<sup>31</sup>, que son los que justifican que sea el legislador cualificado quien reglamente el tema de manera general en virtud de la preferencia que a esta normativa se le reconoció por razón de los específicos asuntos que regula.

Y ello obedece, porque la reserva de la ley, como desarrollo del principio de legalidad garantiza que determinados asuntos tengan una orientación general especial que el constituyente estableció, con un claro propósito de resguardar por la importancia de los asuntos, la reglamentación de determinadas materias, entre ellas la de mecanismos de participación. Así lo aclaró la Corte<sup>32</sup>:

*"[...] La Corte entiende que la participación como derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional vigente implica (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados. Estos deberes del Estado se concretan en deberes específicos a los que a continuación la Corte se refiere: (i) El deber de abstenerse de estatizar la democracia y, en consecuencia, la obligación de proteger el pluralismo, (ii) Deber de promover formas de participación democrática que comprendan no solo la intervención de partidos o movimientos políticos sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza. (iii) Deber de promover estructuras democráticas en las diferentes formas de organización social. (iv) Prohibición, que vincula a todos los órganos públicos, funcionarios y particulares, de eliminar alguna de las dimensiones de la democracia. (v) Mandato de no sustituir a las autoridades estatales competentes en el desarrollo de actividades de control [...]"*

Y es que además del procedimiento que se debe seguir en el trámite, aprobación y el control previo de estas normas que integran un desarrollo normativo estatutario, tiene significado el que sea a través de esta Ley que se delimite el marco de operatividad del mecanismo y también las consecuencias obligatorias o no que se deriven de esta participación ciudadana, lo que deviene en identificar que sean estas las razones por las que su expedición esté asignada al legislador estatutario, pese a las intenciones que la autoridad administrativa invoque para justificar su reglamentación a nivel territorial.

De este modo, descendiendo al caso bajo examen, se tiene que, a pesar de que el recurrente invocó que de ningún modo restringió el derecho de participación y que su propósito era adelantar y poner en funcionamiento la actividad participativa de las comunidades para aprobar los presupuestos participativos, lo relevante y que analizó el Tribunal, fue que esta clase de mecanismos de carácter participativo requieren, necesariamente para su validez, y por expresa disposición constitucional, un desarrollo legal estatutario previo, para no invadir competencias y atribuciones que no le están conferidas.

En efecto, el sistema participativo que estableció la Constitución Política involucra diversas instituciones democráticas que tienen por propósito validar y hacer efectiva la democracia participativa, ya no solo por representación a través del sufragio sino mediante diversos modelos de intervención que garanticen y promuevan la colaboración de los ciudadanos en la toma de decisiones en diversos ámbitos, En el caso que nos ocupa, la discusión de presupuestos de los entes territoriales en los porcentajes autorizados con intervención de la comunidad, y la creación de instancia que recojan las discusiones y proyectos a considerarse a través de los denominados presupuestos participativos.

Entonces, esta orientación y las pautas de intervención y de decisión de los ciudadanos al determinar cuáles de los proyectos que presente serán financiados con el presupuesto del ente territorial, determinando que figuras o estamentos se estatuyen para tal fin, sin duda desborda el concepto de espacios de encuentro con el que dimensionó el municipio apelante la creación de los consejos y asambleas en los artículos acusados, puesto que evidentemente su regulación, independientemente de los beneficios a que aludió y las mínimas restricciones que dijo contener al derecho consagrado en el artículo 40 Superior, lo cierto es que su fijación está sometida a la competencia del legislador por un trámite especial y además, a un control previo de la Corte Constitucional que antes de su vigencia debe pronunciarse sobre su ajuste al ordenamiento normativo superior.

Es al legislador estatutario a quien le corresponde estatuir el concepto participativo de los presupuestos y a este también le corresponde delimitar a través de que estamentos viabilizara esta participación ciudadana. En ese sentido, la Corte examinó el alcance y las restricciones de las medidas que sobre el particular se adoptaron mediante la Ley 1757, y reconoció también la necesidad de complementar el instrumento creado mediante la ley estatutaria, pues explicó las razones que enmarca porque en esta materia era necesario que preexistiera esta norma estatutaria.

Todo esto, identifica que el concejo de Medellín en virtud de sus atribuciones y con apego al ordenamiento superior, carecía de competencia para adoptar este mecanismo de reserva estatutaria. Al respecto en el estudio de control de la Corte<sup>33</sup> se lee lo siguientes:

*“[...] 6.47.1. Los artículos 90, 91, 92 y 93 del proyecto de ley incluyen normas relativas a los denominados acuerdos participativos o presupuestos participativos.*

*Debe destacar la Corte, inicialmente, que la regulación contenida en los artículos mencionados no obstante que permite identificar la orientación general de la regulación, carece de la precisión necesaria para caracterizar la forma como se institucionalizarán y funcionarán los denominados acuerdos participativos. De hecho, incluso la denominación de la figura que se intenta disciplinar no resulta del todo clara en tanto a veces se utiliza la mencionada expresión al paso que, en otros casos, se emplea la expresión presupuesto participativo.*

*La Corte entiende, sin embargo, que las disposiciones examinadas tienen como propósito promover la materialización de la democracia participativa en el proceso presupuestal. En esa dirección, se complementa la técnica representativa de aprobación del presupuesto por parte de las corporaciones públicas, con un proceso de identificación y priorización de necesidades mediante canales más amplios de participación seguidos, como allí mismo se establece, de procedimientos de control. Esto se encuentra acompañado, según se deduce de las disposiciones que se examinan, de la posterior actividad de control a la ejecución de los recursos por parte de la ciudadanía.*

*6.47.2. El propósito de profundizar la participación de la ciudadanía en la configuración de los presupuestos territoriales encuentra apoyo en varias disposiciones constitucionales. En efecto ella se funda en el reconocimiento de la participación como rasgo característico de la democracia (art. 1), en la radicación de la soberanía en el pueblo (art. 3), en el reconocimiento del derecho de todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político (art. 40), en la obligación de los municipios de promover la participación comunitaria (art. 311) y en la disposición constitucional que prevé la necesidad de hacer efectiva la participación ciudadana en los procesos de planeación (art. 342).*

*Así mismo y considerando que la regulación contenida en el proyecto de ley advierte que tales procesos tienen también como finalidad un adecuado proceso de priorización de recursos en atención a las necesidades existentes, ellos pueden considerarse como una forma de optimizar el deber constitucional, establecido en el artículo 334 de la Constitución, de mejorar la calidad de vida de los habitantes, en tanto el conocimiento detallado de los requerimientos de la ciudadanía mediante procesos realmente participativos y documentados en acuerdos, reduce los riesgos que se siguen de los problemas de información que se asocian a la faceta representativa de la democracia y puede mejorar la identificación y ordenación de prioridades.*

*6.47.3. Con fundamento entonces en los principios de democracia participativa EL LEGISLADOR incorpora una posibilidad de dialogo con la ciudadanía. Establecer que los acuerdos a los que se arrije no sean definitivamente vinculantes aunque sí considerados de forma obligatoria en las instancias de aprobación previstas en materia presupuestal, es una decisión que cae en el margen de acción del legislador y que considera, adicionalmente, que el constituyente privilegió en materia*

presupuestal los escenarios de democracia representativa tal y como se sigue, por ejemplo, de la imposibilidad de promover un referendo en materia de leyes presupuestales (art. 170).

6.47.4. EL LEGISLADOR ESTATUTARIO en este caso, tomando nota de la importancia de equilibrar las dimensiones participativa y representativa de la democracia además del reconocimiento constitucional de la participación en los procesos de planeación [242] (art. 342), crea una instancia para examinar las necesidades de la población y fijar algunas prioridades de inversión. Una vez alcanzados los acuerdos en tales instancias, LO ALLÍ RESUELTO DEBERÁ SER TOMADO EN SERIO AL MOMENTO DE APROBAR, en las leyes de presupuesto, las apropiaciones y gastos de las entidades territoriales.

6.47.5. La figura ahora dispuesta, sin eliminar el predominio de la faceta representativa de la democracia en la aprobación del presupuesto, intenta cualificar su elaboración mediante la participación directa de la ciudadanía. Ello es plenamente compatible con la función que cumple la ley de presupuesto en el ordenamiento constitucional colombiano según ha tenido la oportunidad de destacarlo esta Corporación:

"Todas estas reglas y restricciones particulares se explican por la importancia del presupuesto en el origen de la democracia y en su evolución. Si bien la Corte no pretende hacer un resumen de la historia del derecho público en esta materia, y de la cual surgió el principio según el cual no hay tributación sin representación (...), sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales.

La función administrativa y política del presupuesto no es incompatible, entonces, con su carácter de herramienta macroeconómica<sup>[54]</sup>. Por el contrario, la deliberación del Congreso sobre el proyecto del presupuesto constituye un control democrático y periódico de los representantes del pueblo a la política macroeconómica en su componente fiscal, propuesta por el Ejecutivo. El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo (artículo 2 C.P.), tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso."

6.47.6. En atención a lo expuesto Y SIN PERJUICIO DE QUE EL LEGISLADOR CONTINÚE AVANZANDO EN LA DELIMITACIÓN DE ESTA IMPORTANTE FIGURA QUE, SEGÚN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 93, OBLIGA A CONSIDERAR LOS ACUERDOS PARTICIPATIVOS EN LOS DEBATES PRESUPUESTALES, la Corte no encuentra objeción constitucional alguna frente a los artículos examinados. En consecuencia, la Corte declarará exequibles los artículos 90, 91, 92 y 93. [...] (Subrayas, mayúsculas y negritas fuera del texto)

En este orden de ideas, siendo este mecanismo un "instrumento innovador"<sup>34</sup> no solo de la participación sino de la discusión y aprobación de componentes del presupuesto del ente territorial<sup>35</sup>, requiere que sea el legislador estatutario, quien fije las reglas aplicables en la materia, lo que impone forzosamente que defina qué segmento de población y bajo qué pautas puede activar, aprobar y ejecutar las partidas que se le asignen, lo que involucra esa preexistencia normativa que echó de menos el Tribunal al examinar la legalidad de los artículos acusados.

Todo lo anterior, representa que el límite que encontró superado el juzgador de primera instancia fue la razón que motivó su anulación, no como lo señala el apelante, al desconocer el ejercicio de la función administrativa en las normas cuestionadas, sino que la materia de reglamentación es de competencia exclusiva y especial del legislador estatutario.

Así lo precisó la Corte Constitucional en el siguiente pronunciamiento:

"[...] La Corte encuentra inconstitucional la degradación del rango de la ley que debe ocuparse de desarrollar el inciso final del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución, el que de acuerdo a los preceptos que se estudian, se equipara al de la ley ordinaria.

Tal definición comporta franco desconocimiento de las normas constitucionales mencionadas, a cuyo amparo, el Constituyente inequívocamente quiso vigorizar el significado y alcance del principio democrático y, en consonancia, promover la expansión de las prácticas de participación ciudadana a los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en campos de tanta trascendencia para la definición del destino colectivo, como el mismo electoral.

Por ello, no puede la Corte aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico, cultural y administrativo.

Ya en la Consideración Segunda del acápite VII, este Corte tuvo oportunidad de enfatizar la inusitada trascendencia que la ampliación cuantitativa de los canales de participación y el fortalecimiento de su práctica en los planos familiar, social, económico, cultural y administrativo, tiene para la consolidación de un modelo de verdadera democracia participativa, sobre el cual se estructura la actual configuración constitucional del Estado Colombiano.

La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. TODOS LO SON DE RANGO ESTATUTARIO, DE MANERA ÚNICA Y EXCLUSIVA [...]<sup>36</sup> Destacado fuera del texto.

De este modo, los razonamientos y consideraciones del Tribunal no fueron desvirtuados, lo que impone a esta Sección confirmar la decisión que anuló los artículos demandados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia de 11 de febrero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de mayo de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

PRESIDENTE

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. La demanda presentada la denominó el actor de inconstitucionalidad y se fundamentó en la competencia del Tribunal Administrativo asignada en el artículo 132 del C.C.A. para salvaguardar la integridad y la supremacía de la Constitución. (folio 5 vto.)
2. Folios 22 y 22 vto. del expediente C.1. Mediante este auto se dio trámite de acción pública de nulidad.
3. Folio 23 del expediente C. 1.
4. Transcribió para tal efecto los artículos 2º, 7º, 9º, 12, 14, 15, 17, 18, 29, 42 y 55 del acto acusado.
5. Según auto del 5 de noviembre de 2010 8fl. 93-93 vto. del C.1), se decretaron los documentos tenidos como pruebas y se ordenó la práctica de un testimonio que fue rendido en audiencia según consta en acta visible a los folios 94-98 del expediente. C.1.
6. El actor los presentó según memorial visible a los folios 101 - 102 del C. 1 y reiteró su petición de nulidad de los artículos demandados. Las entidades vinculadas al proceso no presentaron escrito. El Ministerio Público no rindió concepto.
7. Conclusión que se funda en la sentencia C-307 de 2004
8. Folios 19 a 22 del C. 2 del expediente.
9. Folio 89 y 89 vto. del C.2 del expediente.
10. La demanda se presentó el 23 de junio de 2010, según sello del Tribunal Administrativo de Antioquia, visible al folio 6 del C.1 del expediente.
11. Cfr. auto del 27 de julio de 2010 (fl. 22 del C.1 del expediente.)
12. ARTICULO 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:
  1. “[...]”
  2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
  13. *“Competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: “[...]7. De las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se promuevan contra los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa. [...]”*

14. Modificado el artículo 33 de la Ley 446 de 1998

15. Se puede examinar entre otras las siguientes decisiones: i) Consejo de Estado - Sección Primera. Sentencia del 31 de marzo de 2011. Radicación número: 11001032400020050009600. Actor: Luis Fernando Jaramillo Duque. Demandado: Gobierno Nacional. C.P. Marco Antonio Veliilla Moreno *““[...] En el caso que ocupa a la Sala, se debe tener en cuenta que según lo dispone el artículo 97, numeral 7, del C.C.A., modificado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, Para que el conocimiento de la acción de nulidad por inconstitucionalidad corresponda a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo debe cumplir imprescindiblemente la totalidad de los siguientes requisitos: (i) contra decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional (ii) que su juzgamiento no corresponda a la Corte Constitucional (iii) cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y (iv) que no obedezca a función propiamente administrativa [...]”*.

16. La Corte Constitucional mediante sentencia C-560 de 1999 declaró exequible el aparte del artículo 33 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 97 del CCA *“[...] y que no obedezca a función propiamente*

*administrativa*. Al respecto puntualizó: *““[...] Qué significa entonces, la expresión “y que no obedezca a función propiamente administrativa”, materia de acusación? Para la Corte, no tiene otro sentido que el reiterar, en forma explícita (más allá de las contingencias de una disputa teórica) y por potísimos motivos de seguridad jurídica, que ellos quedan comprendidos en la categoría de actos que el Constituyente sustrajo de la competencia de la Corte Constitucional. Se trata de actos administrativos no sólo por el órgano de donde proceden sino también por su forma y, en principio, por su contenido.*

*Además, como pudiera argüirse, apelando a una vieja clasificación, que el Gobierno produce no sólo actos de gestión (típicamente administrativos) sino de autoridad (de contenido político) ha querido dejar en claro el legislador que también ellos son objeto de control, como corresponde a un Estado de derecho, y que dicho control le compete al Consejo de Estado.*

*Por tanto, la expresión cuestionada, en contra de lo que sostiene el demandante, no establece ninguna restricción o limitación a la competencia atribuida al Consejo de Estado, pues todos los decretos de carácter general (distintos de los que tienen contenido legislativo) dictados por el Gobierno Nacional, no atribuidos a la Corte Constitucional, pueden ser demandados por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado. [...]”*.

17. codificación vigente para cuando se presentó este proceso.

18. Publicado en la Gaceta Oficial de ese municipio. AÑO XV. N. 3136. 21, DICIEMBRE, 2007. PÁG. 04

19. artículo 2º de la Constitución Política. De los fines del Estado.

20. *“[...] Artículo 3º.- Principios Generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:*

*a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica;*

*b) [...]”*

e) *Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;*

[...]

g) *Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley; [...]*

21. “[...] Artículo 36º.- *En materia de elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación de los*

*planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo [...]*”

*Artículo 37º.- Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:*

a. *En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la Secretaría, Departamento Administrativo u oficina de Planeación de la entidad territorial o la dependencia que haga sus veces;*

b. *En lugar del Conpes, actuará el Consejo de Gobierno, o la autoridad de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales. En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el respectivo Consejo Territorial de Planeación que se organice en desarrollo de lo dispuesto por la presente Ley;*

c. *En lugar del Congreso, la Asamblea, Consejo o la instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.*

*Artículo 38º.- Los planes de las entidades territoriales. Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.*

*Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa. [...]*”

22. *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*

23. *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.”*

24. *La Ley 1551 de 2012 (julio 6), publicada en el Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012 y la ley estatutaria 1757 de 2015 (julio 6), publicada en el Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015.*

25. “[...] ARTÍCULO 313. *Corresponde a los concejos:*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
6. *Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
8. *Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*
9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*
11. *Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007, así: En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.*

*Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.*

*12. Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007, así: Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo*

previsto en este artículo.

26. "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

27. "[...] ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a. [...]

d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; [...]"

28. "ARTICULO 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:

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.

4. Participar en las rentas nacionales. [...]"

29. Sentencia C-520 de 1994. M.P. Hernando herrera Vergara.

30. según el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 136, modificado por la Ley 1551

31. El control de constitucionalidad. El Control sobre los proyectos de ley, los proyectos de ley estatutaria y los proyectos de acto. Manuel Fernando Quinche Ramírez. Grupo Editorial Ibañez. folio 249.

32. Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

33. Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

34. Así se define en el apartado 3.1.8 de la sentencia C-150-15

35. "[...] 3.1.7. El presupuesto participativo (art. 90, 91, 92, 93 y 100 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011) constituye un elemento innovador que fortalece el Estado y la Sociedad Civil. Ello contribuye a satisfacer la necesidad de que la sociedad democrática, participe activamente en la defensa de lo público. El criterio de gasto en participación (art. 94 y 98 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011), guarda coherencia con las reglas y pautas aplicables a los procesos de planeación y ejecución presupuestal para la debida apropiación presupuestal. De esta manera se promueve la financiación efectiva de la participación ciudadana. Las Alianzas para la Prosperidad (art. 105, 106, 107 y 108 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011) propician la existencia de instancias de diálogo entre las instituciones y los ciudadanos, razón por la

cual se encuentra conforme con lo establecido en la Constitución [...]”. Corte Constitucional sentencia C-150-15

36. Corte constitucional. Sentencia C-180 de 1994. Hernando Herrera Vergara.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-09-17 04:45:17*