

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. – Reglamentación de la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades / PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO / PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Contenido / PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Aprobación / AUTORIDADES E INSTANCIAS REGIONALES DE PLANEACIÓN / DIVISIÓN DEL TERRITORIO DISTRITAL – En localidades / FUNCIÓN DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Distribuir partidas globales asignadas en el presupuesto municipal con sujeción a los planes de desarrollo del municipio / PLANES DE DESARROLLO LOCAL – Encuentros ciudadanos / ENCUENTROS CIUDADANOS – A ellos pueden concurrir no solo los residentes en la localidad sino todas aquellas personas que desarrollan actividades habituales en el área / DERECHO A LA IGUALDAD – Alcance / DERECHO DE PARTICIPACIÓN – Se desconoce al establecer que a los encuentros ciudadanos pueden asistir solo los residentes del sector / PRINCIPIO DEMOCRÁTICO – Limitación / ACUERDO DISTRITAL 013 DE 2000 – Nulidad de la expresión “sin discriminación alguna, los residentes en el sector” contenida en el artículo 12

[E]n el artículo 12 del acuerdo [013 de 2000], se dispuso que los “Encuentros Ciudadanos” son una oportunidad para que la comunidad, en dialogo con las autoridades y la instancia de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector, para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local. Fue entonces, como, en esa misma disposición, el Concejo Distrital decidió establecer que a dichos encuentros ciudadanos pueden concurrir sin discriminación alguna, solamente los residentes del sector en que se realicen, para que las propuestas realizadas por ellos se recojan para su estudio y evaluación. Sobre el particular, la Sala pone de presente que los temas de análisis de los encuentros ciudadanos se circunscriben a aspectos de interés de la localidad donde se desarrollan. En efecto, se trata escenarios en los cuales se realizan propuestas para la adopción de los planes de desarrollo local que afectan esencialmente a los habitantes de cada localidad y a quienes realizan actividades permanentes o transitorias en la misma área, por lo que son los principalmente convocados para hacer sus aportes en las decisiones que afecten a los habitantes de la localidad, tal y como lo puso de presente la entidad demandada. Nótese, entonces, como cuando en el artículo 12 del Acuerdo 013 de 2000 se dispuso que en los encuentros ciudadanos se permitirá la intervención y participación “sin discriminación alguna, los residentes en el sector”, se limitó sin razón alguna la participación de a aquellas personas que no viven y tampoco residen en la localidad. Bien lo consideró el juez de instancia, cuando concluyó que tal expresión desconoce el principio de participación de aquellas personas que no siendo residentes de la localidad, desarrollan actividades habituales en esta área y que, por ello, tendrían un interés específico en las decisiones que se tomen en los llamados encuentros ciudadanos. No olvidemos que en este tipo de encuentros lo que se discute son las necesidades de la comunidad del sector en el cual desarrollan sus actividades, personas que conocen los requerimientos de las localidades y son los llamados a proponer soluciones viables respecto de las mismas. Igualmente, en los encuentros ciudadanos se analizan temas que interesan a la sociedad en general y que incluso, pueden involucrar derechos e intereses colectivos, razón por la que la participación en los mismos no puede limitarse a los residentes de un sector específico, debido a que existen muchas otras personas que aunque no residen

en la zona desarrollan actividades cotidianas de manera permanente o transitoria en la localidad. En este sentido, la Sala comparte lo sostenido por el a quo en cuanto a que la expresión “sin discriminación alguna, los residentes en el sector” contenida en el inciso final del artículo 12 del Acuerdo número 13 de 2000, sí implica un desconocimiento al derecho de participación respecto de las personas que aunque no vivan en una localidad específica sí desarrollan algún tipo de actividad habitual dentro de la misma. Para la Sala resulta evidente la relevancia de la participación de las personas que no residen en la localidad y que tengan una vinculación con la misma, en tanto que la finalidad de los encuentros ciudadanos no es otra que la discusión de las propuestas de desarrollo para la definición de los planes y programas de interés público en su respectivo sector. Por lo anterior, no cabe duda que dicha limitación genera una limitación al principio democrático en el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho, atinente a la participación efectiva de quienes serían destinatarios de las decisiones locales, produciendo un efecto negativo en su modo de relacionarse con el territorio en el cual desarrollan su actividad, en tanto únicamente se permitiría la intervención de las personas que residen en la misma, razón por la cual la Sala confirmará la decisión de retirar del ordenamiento la expresión “sin discriminación alguna” contenida en el artículo 12 del Acuerdo 013 de 2000 del Concejo de Bogotá, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. – Reglamentación de la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades / PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO / PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Contenido / PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Aprobación / AUTORIDADES E INSTANCIAS REGIONALES DE PLANEACIÓN / DIVISIÓN DEL TERRITORIO DISTRITAL – En localidades / FUNCIÓN DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Distribuir partidas globales asignadas en el presupuesto municipal con sujeción a los planes de desarrollo del municipio / PLANES DE DESARROLLO LOCAL – Encuentros ciudadanos / ENCUENTROS CIUDADANOS – A ellos pueden concurrir no solo los residentes en la localidad sino todas aquellas personas que desarrollan actividades habituales en el área / CONVOCATORIA Y DESARROLLO DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS – Inscripción: presentación de un recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente / DERECHO DE PARTICIPACIÓN – Se garantiza al establecer que a los encuentros ciudadanos pueden asistir quienes presenten un documento que los acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente / PRINCIPIO DEMOCRÁTICO – No vulneración / ACUERDO DISTRITAL 013 DE 2000 – Se niega la nulidad de la expresión “recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente” contenida en el artículo 14

Ahora bien y en cuanto a la expresión “recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente” contenida en el artículo 14 del Acuerdo 13 de 2000, y que fue declarada igualmente nula por el Tribunal, la Sala estima que la misma no contraría el ordenamiento superior, toda vez que en ella

no se ve la limitación a la que se ha venido haciendo referencia. Ciertamente, allí no se limita la participación ciudadana a los residentes o habitantes de la localidad tal y como se consagró en el artículo 12 ibídem, sino que, por el contrario, permitió la participación de las demás personas del sector que de una manera u otra actúan dentro de la zona. La Sala reitera que las decisiones que hacen parte de los Planes de Desarrollo Local están dirigidas tanto a los habitantes de cada localidad como a las personas que ejercen una actividad permanente o transitoria en la zona, por lo que resulta necesario que para la discusión en los encuentros ciudadanos sean convocados todos ellos, pues su conocimiento y arraigo en la localidad permiten que se adopten las mejores decisiones en pro de la comunidad. Dentro de los objetivos y propósitos de la división territorial del Distrito Capital de Bogotá en localidades el numeral 1º del artículo 60 del Decreto Ley 1421 de 1993 señala que la comunidad o comunidades que allí se encuentren deben contribuir al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Así mismo, en el artículo 79 de la misma norma, se consagró que “la junta administradora oirá a las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias, así como a los ciudadanos residentes en la localidad, que deseen opinar sobre los proyectos de acuerdo en trámite”. Así pues, resulta razonable que para la participación en dichas reuniones se exija la acreditación de algún interés en las decisiones que sobre la localidad se adopten, ya sea con un recibo de algún servicio público u otro documento que lleven a tal convencimiento, toda vez que en este tipo de encuentros ciudadanos lo que se discute son las necesidades de la comunidad, que, como se precisó líneas atrás, conoce sus propias falencias y cuenta con las herramientas necesarias para proponer soluciones viables respecto de las mismas, sin que se pueda entender que solamente se refiere a los habitantes. Por lo anterior, la Sala no comparte lo expuesto por el a quo en cuanto a la expresión “recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente” desconoce el ordenamiento jurídico, toda vez que la misma no limita la participación en los encuentros ciudadanos a los residentes del sector y tampoco permite que personas ajenas, que no pertenecen al sector actuante, puedan participar en ellos, dado que se trata de escenarios de dialogo con las autoridades y la instancia de planeación local, en pro de la definición de los planes y programas de interés público en su respectivo sector, para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local. Para la Sala resulta necesario que las personas que asistan de manera prioritaria en ese espacio de dialogo con las autoridades y la instancia de planeación local, deben ser aquellas que sean residentes o que pertenezcan a un sector actuante dentro de la zona, pues son ellas las que tienen un real vínculo o un arraigo en ella.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 13 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 322 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 324 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 339 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 342 / LEY 152 DE 1994 – ARTÍCULO 31 / LEY 152 DE 1994 – ARTÍCULO 40 / LEY 152 DE 1994 – ARTÍCULO 48 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 54 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 60 NUMERAL 1 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 89

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 13 DE 2000 (6 de julio) CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. – ARTÍCULO 12 (Anulado parcialmente) / ACUERDO 13 DE 2000 (6 de julio) CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. – ARTÍCULO 14 (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00358-01

Actor: ADRIANA MARCELA LEGUIZAMÓN Y JUAN PABLO VARGAS GUTIÉRREZ

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – CONCEJO DE BOGOTÁ

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Tema: Nulidad de expresiones de artículos 12 y 13 del Acuerdo 013 de 2000 del Concejo de Bogotá – Plan de Desarrollo Local. Participación ciudadana.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por parte del Distrito Capital de Bogotá en contra de la sentencia de 15 de noviembre de 2012¹, proferida por la Sección Primera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la nulidad de las expresiones “*sin discriminación alguna, los residentes en el sector*” y “*recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente*”, contenidas en los artículos 12 y 14 del acuerdo 013 de 2000 del Concejo de Bogotá “*Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

1. Mediante escrito radicado ante Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la señora **Alejandra Julieth Villadiego Rincón** y el señor **Juan Pablo Vargas Gutiérrez**, presentaron demanda en ejercicio de la acción de nulidad consagrada

¹ Folios 141 a 160 del cuaderno principal

en el artículo 84 del CCA², solicitando se declare la nulidad de las expresiones “*sin discriminación alguna, los residentes en el sector*” contenida en el artículo 12 del acuerdo 13 de 2000 del Concejo de Bogotá y “*Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía y recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente*” contenida en el artículo 14 del Acuerdo 13 de 2000 del Concejo de Bogotá, con miras a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

“(..). 1. Que se declare la nulidad de la expresión “sin discriminación alguna, los residentes en el sector” contenida en el artículo 12 del acuerdo 13 de 2000.

2. Que se declare la nulidad de la expresión “Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía y recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente” contenida en el artículo 14 del Acuerdo 13 de 2000.

3. Que se notifique al Concejo de Bogotá, a fin de dar cumplimiento con la declaración de nulidad de los artículos acusados.”.

I.2.- Los hechos

2. Como fundamento fáctico, la parte demandante señaló que mediante el Acuerdo 13 de 2000, el Concejo de Bogotá reglamentó la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital de Bogotá.

3. Manifestó que en el mencionado Acuerdo, se determinó la creación de los encuentros ciudadanos, los cuales tienen como objetivo la participación de la comunidad local en la planeación y dirección de los planes y programas del sector, a fin de que sean tenidos en cuenta para la elaboración del plan de desarrollo local.

4. Adujo que en el artículo 12 del Acuerdo 13 de 2000, en el cual se trata lo relacionado con los “*encuentros ciudadanos*”, se incluyó en su inciso 2º la expresión “*sin discriminación alguna los residentes en el sector*”, la cual es una limitante respecto del acceso generalizado de las personas que desarrollan actividades en la localidad, imponiendo barreras de participación en los mencionados encuentros.

5. Expresó que en el artículo 14 del mencionado Acuerdo, el cual está relacionado con la convocatoria de los encuentros ciudadanos y su desarrollo, incluyó la frase “*Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía y recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o*

² Folios 1 al 14 del cuaderno principal.

como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente”, lo cual imposibilita a los jóvenes la participación activa frente a las decisiones de la comunidad.

I.3.- Las normas violadas y el concepto de la violación

6. La parte actora consideró que el acto administrativo demandado, vulneró los artículos 2º, 13, 40 y 45 de la Constitución Política, 3º, 4º, 14,15, 16 y 17 de la Ley 375 de 1994 y 7º, 8º, 9º, 10 y 15 de la Ley 1098 de 2006.

7. Afirmó que las disposiciones acusadas generan un trato discriminatorio en su aplicación en la participación ciudadana dentro de los residentes y no residentes del sector, ya que todas las personas tienen el derecho y la obligación de hacer parte dentro de las decisiones que los afectan, sean residentes o simplemente ejerzan una actividad en el sector.

8. Mencionó que el derecho a la igualdad, la participación ciudadana y la inclusión de la juventud en las diferentes instancias de la gestión pública, son derechos constitucionalmente protegidos que desconocen las expresiones demandadas.

9. Expresó que la participación de la comunidad no solo se circunscribe a la esfera de la elección de sus gobernantes, sino que hace referencia a la intervención de las personas beneficiadas o afectadas por las decisiones locales, con el fin de manifestar sus necesidades e inconformidades y ser tenidos en cuenta en la formación de planes y proyectos locales.

10. Indicó que con el requisito de exigir cédula de ciudadanía se está limitando el derecho a la igualdad, la participación ciudadana y la inclusión de los jóvenes en la toma de decisiones, limitando la contribución de la administración local en la formación de jóvenes responsables en el ejercicio de sus derechos.

11. Argumentó que la exigencia de presentar un recibo de algún servicio público para la inscripción en los encuentros ciudadanos impide y obstaculiza la relación entre las autoridades locales y los interesados residentes y no residentes en el sector.

12. Por último, consideró que los requisitos solicitados, generan una carga adicional a las personas que desean hacer parte de los encuentros ciudadanos y dificulta la participación de la ciudadanía en el desarrollo de ideas, planes, programas y proyectos locales.

I.4.- La contestación de la demanda por el Distrito Capital de Bogotá.

13. El apoderado del Distrito Capital de Bogotá³ manifestó que el Decreto Ley 1421 de 1993 “*Estatuto Orgánico del Distrito Capital*”, contiene artículos que se relacionan directamente con la descentralización territorial, la creación de

³ Folios 31 a 44 del cuaderno principal.

instancias de autoridad en las localidades y la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan.

14. Indicó que los planes de desarrollo local afectan esencialmente a los habitantes de las localidades, toda vez son ellos los que tienen más arraigo en el sector y vocación de permanencia, por lo que ellos los principales convocados a hacer parte de los encuentros ciudadanos para que puedan hacer aportes en las decisiones que afectan la localidad.

15. Expresó que no es cierto que un ciudadano no residente en la localidad donde desarrolla su actividad, sea comercial, industrial o educativa, no pueda intervenir en la elaboración del plan de desarrollo local de la misma, mediante el mecanismo de encuentros ciudadanos.

16. Argumentó que existe otro grupo de ciudadanos, que desarrollan actividades ocasionales o temporales, sin vocación de permanencia, los cuales no tienen interés en el plan de desarrollo de la localidad y por lo tanto no están habilitados para concurrir a los encuentros ciudadanos, pues esa limitación, encuentra sustento en la Constitución, pues la división de las localidades pretende que las comunidades residentes en cada una de ellas y las organizaciones ciudadana que desarrollan allí sus actividades participen en las decisiones que los afecten.

17. Adujo que en lo relacionado con la inclusión de los jóvenes en los encuentros ciudadanos, que la participación en la adopción en los planes de desarrollo, si bien no es un derecho político, está reservada, en ciertos momentos a los ciudadanos.

18. Argumentó que las disposiciones acusadas no vulneran el derecho a la igualdad, en la medida que el trato diferente no alude a diferencia por razones de sexo, raza, origen, familia, religión, lenguaje u opinión.

19. Expresó que las medidas adoptadas en el Acuerdo 13 de 2000 son legítimas e idóneas para procurar la adopción de los planes de desarrollo local con la participación de la comunidad, de una manera ordenada, seria y responsable.

20. Afirmó que las exigencias consagradas en la norma no son caprichosas ni arbitrarias, por el contrario persiguen la obtención del mejor resultado en los procesos de participación ciudadana.

21. Indicó que las normas acusadas solo tendrían la connotación que plantean los demandantes, si no se realiza una interpretación de las mismas, pues la participación en los encuentros ciudadanos y la inscripción no es una limitante para la participación de la ciudadanía, sean o no mayores de edad, residentes o no de la localidad o pertenecientes a un sector de la misma, toda vez que existen otros espacios para la participación en donde no se tienen en cuenta los criterios a que hace referencia la demanda, específicamente los que están a cargo de los Consejo de Planeación Local.

22. Por último, expresó que el Acuerdo 13 de 2000 fue expedido en ejercicio de facultades constitucionales y legales conferidas al Concejo Distrital y se adecua a la normatividad superior aplicable, incluidas las normas señaladas por la parte actora como fundamento de la demanda.

I.5.- La sentencia de primera instancia

23. La Sala Sub Sección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en fallo de 15 de noviembre de 2012, decidió lo siguiente:

“Primero: Declárase la nulidad de las expresiones “sin discriminación alguna, los residentes en el sector” y “recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente”, contenidas en los artículos 12 y 14 del acuerdo 013 de 2000 del concejo de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Deniéganse las demás pretensiones de la demanda.

Tercero: Sin costas en la instancia). (...) ”.

24. Como fundamento de la decisión, el a quo manifestó que: *“Visto así el asunto, si bien es cierto, resulta razonable que para la participación en dichas reuniones se exija acreditación de algún interés en las decisiones que sobre la localidad se adopten, toda vez que en este tipo de encuentros ciudadanos lo que se discute son las necesidades de la comunidad, que conoce sus propias falencias y cuenta con las herramientas necesarias para proponer soluciones viables respecto de las mismas, también lo es, que dentro de las mismas pueden discutirse temas que interesan a sociedad en general y que incluso, pueden involucrar derechos e intereses colectivos, por lo que la participación en los mismos no puede limitarse a los residentes de un sector específico, debido a que existen muchas otras personas que aunque no residen en la zona desarrollan actividades cotidianas de manera permanente o transitoria en la localidad y que también tienen derecho a participar de dichos encuentros”.*

25. Manifestó conforme a lo anterior, que la expresión **“sin discriminación alguna, los residentes en el sector”** contenida en el inciso final del artículo 12 del Acuerdo número 13 de 2000, si implica un desconocimiento al derecho de participación respecto de las personas que aunque no residan en una localidad específica si desarrollan algún tipo de actividad habitual dentro de la misma y que tienen interés en participar en los encuentros ciudadanos que allí se realizan.

26. En igual sentido consideró que la expresión **“recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente”**, implica una limitación para la inscripción de la comunidad en general en los encuentros

ciudadanos que se adelanten en las diferentes localidades de Bogotá, y que la misma no se fundamenta fáctica ni jurídicamente, pues existen otras personas que pese a no residir en una localidad determinada ni pertenecer a un sector actuante determinado, tienen interés en las discusiones que dentro de los referidos encuentros se llevan a cabo.

27. Así mismo, anotó que la expresión en comentario implica un desconocimiento del artículo 2 constitucional, toda vez que impide la participación efectiva de la comunidad en general, sin discriminación alguna, en las decisiones que la puedan afectar.

28. Frente al memorando del Director de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local del Distrito Capital, aportado por el apoderado de la parte demandada, donde se pretendía demostrar los requisitos exigidos en las normas bajo estudio no impedían la libre participación de la comunidad, precisó que existe una norma vigente que impone la referida limitación, la cual debe ser acatada por la administración distrital.

29. Por último, **frente al requisito de presentar cédula de ciudadanía para inscribirse en los encuentros ciudadanos regulados por el Acuerdo 13 de 2000**, el *a quo* advirtió que dicha expresión encuentra sustento en la misma Constitución Política, por lo que no se considera que dicha exigencia implique un requisito injustificado respecto de los jóvenes menores de 18 años, al estar representados por sus padres.

I.6.- El recurso de apelación presentado por la entidad demandada.

30. Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el apoderado del Distrito Capital de Bogotá presentó recurso de apelación con el fin de que revoque la providencia. Para el efecto, manifestó:

31. Indicó que las decisiones que se adoptan en los planes de desarrollo local afectan esencialmente a los habitantes de cada localidad, pues son ellos los que tienen mayor arraigo en ese sector y vocación de permanencia, y como consecuencia de ello, son los principalmente convocados para hacer sus aportes en las decisiones que afecten a los habitantes de la localidad.

32. Argumentó que el Tribunal se equivocó al señalar que las disposiciones anuladas desconocen el principio de participación y generan discriminación respecto de las personas que aunque no residen en una localidad específica si desarrollan algún tipo de actividad habitual dentro de la misma.

33. Expresó que *“la referencia que se hizo en el escrito de contestación de la demanda sobre el Memorando expedido por la Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local de la Secretaría de Planeación Distrital, pretendía mostrar*

que los Consejos de Planeación Local tienen la posibilidad y el deber de generar sus propias metodologías y estrategias para garantizar la participación ciudadana”.

34. Adujo que las medidas adoptadas por el Acuerdo 13 de 2000 son legítimas e idóneas para procurar la adopción de los planes de desarrollo local con participación de la comunidad de una manera ordenada, seria y responsable.

35. Finalmente, indicó que la participación de los ciudadanos de acuerdo con la localidad en la que residen o forman parte de un sector importante no resultan arbitrarias ni caprichosas, por el contrario pretende obtener el mejor resultado de los procesos de participación y por ello el criterio de arraigo o residencia en la localidad, sin que exista otra medida para garantizar dicho fin.

I.7.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público.

36. Mediante auto de 6 de julio de 2015⁴, se corrió traslado a las partes, intervinientes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión. La parte demandada reiteró sus argumentos, y la parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1.- El acto administrativo enjuiciado.

37. Lo son las expresiones *“sin discriminación alguna, los residentes en el sector”* contenida en el artículo 12 del Acuerdo 13 de 2000 y *“Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía y recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente”* contenida en el artículo 14 del Acuerdo 13 de 2000 del Concejo de Bogotá, en donde se determina lo siguiente.

“ACUERDO 13 DE 2000

Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones

EL CONCEJO DE SANTA FE DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

En uso de sus facultades constitucionales y legales

ACUERDA:

⁴ Folio 7 del cuaderno 2-

(...)

ARTICULO 12. ENCUENTROS CIUDADANOS. Son la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local.

A estos encuentros podrán concurrir, previa inscripción sin discriminación alguna, los residentes en el sector en que se realicen, y todas las propuestas deberán ser recogidas para su estudio y evaluación. Para el efecto, la secretaría técnica del consejo pondrá a disposición de los habitantes los formatos que faciliten la correcta expresión de sus inquietudes y dispondrá los mecanismos para orientar su diligenciamiento.

CAPITULO III

FORMULACIÓN Y ELABORACIÓN DEL PLAN

ARTICULO 13. ELABORACIÓN. El Alcalde Local estructurará la propuesta inicial del proyecto del Plan de Desarrollo Local, para lo cual tendrá plazo hasta el 20 de junio del primer año del período constitucional del Alcalde Mayor.

ARTICULO 14. CONVOCATORIA Y DESARROLLO DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS. El Alcalde Local dentro del período comprendido entre el 15 y el 30 de febrero (sic) siguientes a la iniciación del período constitucional del Alcalde Mayor hará convocatorias abiertas para que los interesados en participar en los Encuentros Ciudadanos a título personal y/o de organizaciones sociales o comunitarias se inscriban ante la Alcaldía Local entre el 1º y el 15 de marzo. Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía y recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente. Vencido el término de inscripción, el Alcalde Local instalará los respectivos encuentros. (...) (lo resaltado y subrayado fuera de texto).

II.2 El Problema Jurídico

38. Corresponde a la Sala establecer si es parcialmente nulo el Acuerdo 13 de 2000 expedido por el Concejo de Bogotá D.C., por consagrar las expresiones “*sin discriminación alguna, los residentes en el sector*” contenida en el artículo 12 del acuerdo 13 de 2000 y “*recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente*”, por vulnerar los derechos a la igualdad y participación consagrados en la Constitución Política.

39. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala hará referencia a: (i) derecho a la igualdad, (ii) la participación ciudadana iii) los planes de desarrollo local y (iv) el caso concreto.

(i) El derecho a la igualdad

40. En este aparte abordaremos lo relacionado al derecho a la igualdad, el cual está relacionada con el objeto de la demanda y que determina que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley.

41. Sobre este aspecto, el artículo 13 de la Constitución Política al hacer referencia al derecho de la igualdad, determinó:

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

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

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

42. En este aparte, se pone de relieve que la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la igualdad es una garantía de naturaleza relacional, lo que trae como consecuencia que se debe dar trato igual a quien se encuentra en las mismas situaciones de hecho y de derecho y, por el contrario, un trato diferencial a quien se encuentre en una situación jurídica o fáctica distinta. La sentencia C-178 de 2014 precisa lo expuesto de la siguiente manera:

“[...] En ese orden de ideas, la Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias

normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación [...]”.

(ii) La participación ciudadana en los planes de desarrollo.

43. La participación ciudadana tiene origen en el artículo 2º de la Constitución Política, donde al hacer referencia a los fines esenciales del Estado, se menciona el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

44. Esta participación de las personas, se ejerce a través de los llamados mecanismos de participación ciudadana, como lo son la revocatoria del mandato, el referendo, la iniciativa legislativa, la consulta popular, el plebiscito y el voto. Así mismo, se encuentran otros espacios de participación, como los consejos de planeación desarrollados en el artículo 340 de la Constitución Política, que tienen ámbito de aplicación en el nivel nacional, departamental y municipal.

45. Sobre la participación ciudadana en los planes de desarrollo, en la Sentencia C-191 de 1996, se indicó:

“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”.

46. En cuanto a qué etapa del proceso planeación deben participar los ciudadanos, encontramos en la sentencia T-245-13 de la Corte Constitucional, en la cual se consideró lo siguiente:

“Si bien es legítimo que la ley establezca mecanismos participativos en varias fases del proceso de planeación, la ley puede establecerlos para una de las fases del proceso y no para todo el proceso. Así lo precisa la Corte en la C-524 de 2003, al señalar que no “constituye una condición invariable de la democracia participativa que cada mecanismo de participación deba surtirse sin limitación alguna en todas y cada una de las fases del proceso frente al cual se estatuye”, en este caso el proceso de planeación,

(...) pues, en consideración a la materia o campo específico de la actuación estatal, el legislador bien puede fijar límites y disponer que la participación se concretará en una o en algunas de las etapas del proceso y no necesariamente en todas ellas⁵. Es más, la propia Constitución prevé límites a la participación en la función de planeación. Específicamente, el artículo 342 Superior se refiere a la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sin aludir a otras fases del proceso como son la aprobación, la ejecución o la evaluación de dichos planes. (subraya fuera del original)

Al estar enfocada la participación principalmente en la fase de elaboración de los planes de desarrollo, como se acaba de poner de presente, el procedimiento de formación de los planes de desarrollo territoriales adquiere el mayor relieve.”.

(iii) Los planes de desarrollo local

47. El artículo 339 de la Constitución Política, regula lo relacionado con los planes de desarrollo, en los siguientes términos:

ARTICULO 339. *El nuevo texto es siguiente:> Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de*

⁵ La Corte se ha pronunciado con ocasión de los límites que pueden fijarse al ejercicio del derecho de participación. Es el caso de la sentencia C-507-01, en la cual señaló que “*el de participación como el conjunto de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución no es un derecho absoluto. Admite modulaciones cuya precisión corresponde al legislador*”. En esa sentencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 35 del Decreto-ley 196 de 1971, que admite la posibilidad de exigir la calidad de abogado para actuar ante las autoridades administrativas y que había sido demandado, entre otros argumentos, por vulnerar el principio de participación.

largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (lo resaltado fuera de texto).

48. En igual sentido, en el artículo 342 de la Constitución Política, encontramos lo siguiente:

“ARTICULO 342. *La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales 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”.*

49. En lo relacionado al contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el artículo 31 de la Ley 152 de 1994, determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 31. CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. *Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales*

o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley.

Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación”.

50. En lo relacionado a la aprobación de los planes de las entidades territoriales, el artículo 40 de la mencionada ley, nos indica:

“ARTÍCULO 40. APROBACIÓN. *Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso”.*

51. El artículo 48 de la citada ley 152, determina cuales son las autoridades regionales de planeación:

“ARTÍCULO 48. AUTORIDADES E INSTANCIAS REGIONALES DE PLANEACIÓN. *Son autoridades regionales de planeación: Las correspondientes a la rama ejecutiva de las regiones que se constituyan en desarrollo del artículo 307 de la Constitución Nacional.*

Son instancias regionales de planeación: Las correspondientes corporaciones de elección popular y los consejos consultivos de planeación”.

52. En este aparte, nos detendremos a mencionar algunos aspectos del Acuerdo 13 de 2000 *“Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el*

Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Concejo de Bogotá.

53. En lo relacionado a la definición del plan de desarrollo local, en el que se establece el marco para cada una de las localidades del Distrito Capital, se indica lo siguiente:

“ARTICULO 1. DEFINICIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL.

Es un instrumento de la planeación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de Desarrollo Local, permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado.

54. En el artículo 4, se determina que son autoridades de planeación en las localidades el Alcalde Local y la Junta Administradora. Así mismo, se indica que el Consejo de Planeación Local será la instancia en la respectiva localidad.

55. En lo relacionado a la creación e integración de los Consejos de Planeación Local en el Distrito Capital, el artículo 5 establece lo siguiente:

ARTICULO 5. CREACIÓN E INTEGRACIÓN. *En cada una de las Localidades del Distrito Capital funcionará un Consejo de Planeación Local, el cual tendrá la naturaleza de ente consultivo y será la instancia de planeación en la localidad. Estará integrado por un representante de cada una de las siguientes organizaciones, con asiento en la respectiva localidad:*

- *Asociación de Juntas de Acción Comunal.*
 - *Asociaciones de Padres de Familia⁵*
 - *Organizaciones Juveniles.*
 - *Rectores de Establecimientos educativos.*
 - *Organizaciones de Comerciantes.*
 - *Organizaciones de industriales.*
 - *Gerentes de establecimientos de salud pública local.*
 - *Organizaciones no gubernamentales.*
 - *Organizaciones ambientales.*
 - *Organizaciones de adulto/a mayor y/o de pensionados.*
- Adicionado por el Acuerdo Distrital 436 de 2010. (...).”.*

56. En este mismo acuerdo, encontramos al referirse a las calidades para efectos de la escogencia de los representantes al Consejo de Planeación Local, lo siguiente:

“ARTICULO 8. CALIDADES. Para efectos de la escogencia de los representantes al Consejo de Planeación Local, se tendrán en cuenta entre otros, los siguientes criterios:

- a. *Estar vinculado a las actividades de la respectiva localidad.*
- b. *Poseer conocimientos o experiencia en los asuntos del sector o actividad en la localidad.”*

57. Otro aspecto que se regula en la ordenanza, es el relacionado a las funciones del Consejo de Planeación Local:

“ARTICULO 10. FUNCIONES. Son funciones del Consejo de Planeación Local.

- a. *Diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad.*
- b. *Proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad.*
- c. *Organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, mediante la organización de foros informativos, seminarios, talleres y audiencias públicas, encuentros ciudadanos u otros mecanismos, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana.*
- d. *Ejercer el seguimiento a la ejecución de Plan de Desarrollo local.*
- e. *Evaluar los informes presentados por el Alcalde local de acuerdo con lo estipulado en el presente acuerdo.*
- f. *Formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el Alcalde Local, en concordancia con la concertación realizada en los Encuentros Ciudadanos”.*

58. Ahora, frente a los denominados encuentros ciudadanos, que son la razón principal de la demanda que nos ocupa, los artículos 12 a 18, establecen:

“ARTICULO 12. ENCUENTROS CIUDADANOS. Son la oportunidad para que la comunidad, en dialogo con las autoridades y la instancia de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local.

A estos encuentros podrán concurrir, previa inscripción sin discriminación alguna, los residentes en el sector en que se realicen, y todas las propuestas deberán ser recogidas para su estudio y

evaluación. Para el efecto, la secretaría técnica del consejo pondrá a disposición de los habitantes los formatos que faciliten la correcta expresión de sus inquietudes y dispondrá los mecanismos para orientar su diligenciamiento.

(...)

ARTICULO 13. ELABORACIÓN. El Alcalde Local estructurará la propuesta inicial del proyecto del Plan de Desarrollo Local, para lo cual tendrá plazo hasta el 20 de junio del primer año del período constitucional del Alcalde Mayor.

ARTICULO 14. CONVOCATORIA Y DESARROLLO DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS. El Alcalde Local dentro del período comprendido entre el 15 y el 30 de febrero (sic) siguientes a la iniciación del período constitucional del Alcalde Mayor hará convocatorias abiertas para que los interesados en participar en los Encuentros Ciudadanos a título personal y/o de organizaciones sociales o comunitarias se inscriban ante la Alcaldía Local entre el 1º y el 15 de marzo. Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía y recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente. Vencido el término de inscripción, el Alcalde Local instalará los respectivos encuentros.

ARTICULO 15. PROPUESTAS ESTRATÉGICAS LOCALES CONVERTIDAS EN PROYECTOS. Los Encuentros Ciudadanos definirán y priorizarán aquellos proyectos en que se concretan las propuestas estratégicas locales. Para la respectiva formulación y evaluación de estos proyectos los Encuentros Ciudadanos constituirán Comisiones de Trabajo. EL Alcalde Local consolidará el proyecto del Plan de Desarrollo con base en lo concertado en los Encuentros Ciudadanos durante los 15 días siguientes a su finalización.

ARTICULO 16. TRABAJO CON LOS ENCUENTROS CIUDADANOS. El Alcalde Local deberá instalar y presentar en los Encuentros Ciudadanos la propuesta inicial del Plan de Desarrollo Local para ponerlo en consideración y concertar su contenido final, especialmente en términos de proyectos de gran impacto y propuestas estratégicas zonales.

ARTICULO 17. PROYECTOS DE GRAN IMPACTO. Son aquellos que brinden solución a problemas estructurales comunes a varias zonas de las zonas definidas en cada localidad. En términos de población beneficiada y área de influencia deben superar el radio de acción de alguna de las zonas en particular y constituirse en un proyecto de interés general para toda la localidad.

PARÁGRAFO: *Para que estos proyectos puedan ser adoptados, requieren que hayan sido acogidos en encuentros ciudadanos de las localidades beneficiadas y que las autoridades de planeación de las respectivas localidades hayan concertado su participación en la financiación.*

Artículo 18. DECISIONES DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS.
Las decisiones concertadas y aprobadas en los Encuentros Ciudadanos no podrán ser modificadas por las autoridades de planeación local”.

(iv) El caso concreto

59. En el escrito de demanda la parte actora solicitó se declare parcialmente nulo el Acuerdo 13 de 2000 expedido por el Concejo de Bogotá D.C., por consagrar las expresiones “*sin discriminación alguna, los residentes en el sector*” contenida en el artículo 12 del acuerdo 13 de 2000 y “*Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía y recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente*”, contenida en el artículo 14 *ibidem*.

60. El cargo principal argumentado, es que el Concejo de Bogotá D.C al expedir estas normas restringió sin razón a algunas personas de la posibilidad de participar en los encuentros ciudadanos previos a la elaboración del Plan de Desarrollo de la localidad, toda vez que se condiciona la participación o derecho a ser residentes de la respectiva localidad, lo cual no encuentra sustento ni en la ley ni en la Constitución.

61. El actor consideró que la participación de la comunidad no solo se circunscribe a la esfera de la elección de sus gobernantes, sino que hace referencia a la intervención de las personas beneficiadas o afectadas por las decisiones locales, con el fin de manifestar sus necesidades e inconformidades y ser tenidos en cuenta en la formación de planes y proyectos locales.

62. En el fallo de primera instancia se declaró la nulidad de las expresiones “*sin discriminación alguna, los residentes en el sector*” y “*recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro dentro de la zona correspondiente*”, contenidas en los artículos 12 y 14 del Acuerdo número 013 de 2000 del Concejo de Bogotá, pues en su sentir se está desconociendo el derecho a la igualdad y la participación de la comunidad en general, sin discriminación alguna, en las decisiones que los pueden afectar. Asimismo, negó la nulidad de la expresión “*Los ciudadanos deberán presentar cédula de ciudadanía*”.

63. Para el apelante, las disposiciones demandadas no desconocen el principio de participación y tampoco generan discriminación, en tanto que las decisiones que se adoptan en los planes de desarrollo local afectan esencialmente a los habitantes de cada localidad.

64. En este contexto, a la Sala le corresponde determinar si lo dispuesto por el Concejo de Bogotá respecto de las expresiones *“sin discriminación alguna, los residentes en el sector”* y *“recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro dentro de la zona correspondiente”*, contenidas en las ya referidas disposiciones, vulneran los derechos a la igualdad y la participación ciudadana.

65. Al respecto y para resolver, la Sala recuerda que el artículo 54 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que la estructura administrativa del Distrito Capital de Bogotá se encuentra integrada por los sectores central, descentralizado, así como por localidades. El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado por establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta, y los entes universitarios autónomos y, el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales.

66. Cabe resaltar que la división del Distrito Capital de Bogotá en localidades tiene origen en el artículo 322 de la Constitución Política, en el cual se consagró que *“(...) el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas”*.

67. Por su parte, el artículo 324 de la Constitución Política dispone que las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

68. Es así como en el artículo 89 del Decreto Ley 1421 de 1993 al regular la participación ciudadana en el presupuesto de las localidades del Distrito Capital de Bogotá, señaló claramente que *“la asignación global que conforme a este artículo se haga en el presupuesto distrital para cada localidad, será distribuida y apropiada por la correspondiente junta administradora previo el cumplimiento de los requisitos presupuestales previstos en este estatuto, de acuerdo con el respectivo plan de desarrollo y **consultando las necesidades básicas***

insatisfechas y los criterios de la planeación participativa. Para tal efecto deberá oír a las comunidades organizadas”.

69. Teniendo en cuenta lo anterior, mediante el Acuerdo 13 de 2000 del Concejo de Bogotá decidió reglamentar la referida participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital de Bogotá.

70. No debe olvidarse que los planes de desarrollo local son definidos en el mencionado Acuerdo 13, como un instrumento de la planeación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de Desarrollo Local, permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado.

71. Ahora bien, en el artículo 12 del acuerdo, se dispuso que los “Encuentros Ciudadanos” son una oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector, para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local.

72. Fue entonces, como, en esa misma disposición, el Concejo Distrital decidió establecer que a dichos encuentros ciudadanos pueden concurrir sin discriminación alguna, solamente los residentes del sector en que se realicen, para que las propuestas realizadas por ellos se recojan para su estudio y evaluación.

73. Sobre el particular, la Sala pone de presente que los temas de análisis de los encuentros ciudadanos se circunscriben a aspectos de interés de la localidad donde se desarrollan.

74. En efecto, se trata escenarios en los cuales se realizan propuestas para la adopción de los planes de desarrollo local que afectan esencialmente a los habitantes de cada localidad y a quienes realizan actividades permanentes o transitorias en la misma área, por lo que son los principalmente convocados para hacer sus aportes en las decisiones que afecten a los habitantes de la localidad, tal y como lo puso de presente la entidad demandada.

75. Nótese, entonces, como cuando en el artículo 12 del Acuerdo 013 de 2000 se dispuso que en los encuentros ciudadanos se permitirá la intervención y

participación “sin discriminación alguna, los residentes en el sector”, se limitó sin razón alguna la participación de a aquellas personas que no viven y tampoco residen en la localidad.

76. Bien lo consideró el juez de instancia, cuando concluyó que tal expresión desconoce el principio de participación de aquellas personas que no siendo residentes de la localidad, desarrollan actividades habituales en esta área y que, por ello, tendrían un interés específico en las decisiones que se tomen en los llamados encuentros ciudadanos.

77. No olvidemos que en este tipo de encuentros lo que se discute son las necesidades de la comunidad del sector en el cual desarrollan sus actividades, personas que conocen los requerimientos de las localidades y son los llamados a proponer soluciones viables respecto de las mismas.

78. Igualmente, en los encuentros ciudadanos se analizan temas que interesan a la sociedad en general y que incluso, pueden involucrar derechos e intereses colectivos, razón por la que la participación en los mismos no puede limitarse a los residentes de un sector específico, debido a que existen muchas otras personas que aunque no residen en la zona desarrollan actividades cotidianas de manera permanente o transitoria en la localidad.

79. En este sentido, la Sala comparte lo sostenido por el *a quo* en cuanto a que la expresión “**sin discriminación alguna, los residentes en el sector**” contenida en el inciso final del artículo 12 del Acuerdo número 13 de 2000, sí implica un desconocimiento al derecho de participación respecto de las personas que aunque no vivan en una localidad específica sí desarrollan algún tipo de actividad habitual dentro de la misma. Para la Sala resulta evidente la relevancia de la participación de las personas que no residen en la localidad y que tengan una vinculación con la misma, en tanto que la finalidad de los encuentros ciudadanos no es otra que la discusión de las propuestas de desarrollo para la definición de los planes y programas de interés público en su respectivo sector.

80. Por lo anterior, no cabe duda que dicha limitación genera un limitación al principio democrático en el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho, atinente a la participación efectiva de quienes serían destinatarios de las decisiones locales, produciendo un efecto negativo en su modo de relacionarse con el territorio en el cual desarrollan su actividad, en tanto únicamente se permitiría la intervención de las personas que residen en la misma, razón por la cual la Sala confirmará la decisión de retirar del ordenamiento la expresión “sin discriminación alguna” contenida en el artículo 12 del Acuerdo 013 de 2000 del

Concejo de Bogotá, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

81. Ahora bien y en cuanto a la expresión “*recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente*” contenida en el artículo 14 del Acuerdo 13 de 2000, y que fue declarada igualmente nula por el Tribunal, la Sala estima que la misma no contraría el ordenamiento superior, toda vez que en ella no se ve la limitación a la que se ha venido haciendo referencia.

82. Ciertamente, allí no se limita la participación ciudadana a los residentes o habitantes de la localidad tal y como se consagró en el artículo 12 *ibidem*, sino que, por el contrario, permitió la participación de las demás personas del sector que de una manera u otra actúan dentro de la zona.

83. La Sala reitera que las decisiones que hacen parte de los Planes de Desarrollo Local están dirigidas tanto a los habitantes de cada localidad como a las personas que ejercen una actividad permanente o transitoria en la zona, por lo que resulta necesario que para la discusión en los encuentros ciudadanos sean convocados todos ellos, pues su conocimiento y arraigo en la localidad permiten que se adopten las mejores decisiones en pro de la comunidad.

84. Dentro de los objetivos y propósitos de la división territorial del Distrito Capital de Bogotá en localidades el numeral 1º del artículo 60 del Decreto Ley 1421 de 1993 señala que la comunidad o comunidades que allí se encuentren deben contribuir al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Así mismo, en el artículo 79 de la misma norma, se consagró que “*la junta administradora oirá a las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias, así como a los ciudadanos residentes en la localidad, que deseen opinar sobre los proyectos de acuerdo en trámite*”.

85. Así pues, resulta razonable que para la participación en dichas reuniones se exija la acreditación de algún interés en las decisiones que sobre la localidad se adopten, ya sea con un recibo de algún servicio público u otro documento que lleven a tal convencimiento, toda vez que en este tipo de encuentros ciudadanos lo que se discute son las necesidades de la comunidad, que, como se precisó líneas atrás, conoce sus propias falencias y cuenta con las herramientas necesarias para proponer soluciones viables respecto de las mismas, sin que se pueda entender que solamente se refiere a los habitantes.

86. Por lo anterior, la Sala no comparte lo expuesto por el *a quo* en cuanto a la expresión “*recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente*” desconoce el ordenamiento jurídico, toda vez que la misma no limita la participación en los encuentros ciudadanos a los residentes del sector y tampoco permite que personas ajenas, que no pertenecen al sector actuante, puedan participar en ellos, dado que se trata de escenarios de diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, en pro de la definición de los planes y programas de interés público en su respectivo sector, para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local.

87. Para la Sala resulta necesario que las personas que asistan de manera prioritaria en ese espacio de diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, deben ser aquellas que sean residentes o que pertenezcan a un sector actuante dentro de la zona, pues son ellas las que tienen un real vínculo o un arraigo en ella.

88. En este contexto, la Sala revocará la decisión del *a quo* a través de la cual se declaró la nulidad de la expresión “*recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un sector actuante dentro de la zona correspondiente*”, en el entendido que se trata de un requisito que permite verificar el interés que se tiene para intervenir en los encuentros ciudadanos dado el alcance y finalidad de los mismos, tal y como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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,

F A L L A :

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2012 por la Sala Primera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la nulidad de la expresión “*sin discriminación alguna, los residentes en el sector*” contenida en el artículo 12 del Acuerdo 013 de 2000 expedido por el Concejo de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2012 por la Sala Primera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto declaró la nulidad de la expresión “*recibo de algún servicio público u otro documento que lo acredite como habitante de la zona o como miembro de un*

sector actuante dentro de la zona correspondiente” contenida en el artículo 14 del Acuerdo 013 de 2000 expedido por el Concejo de Bogotá y, en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme con lo expresado en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado