


Acción Pública de Inconstitucionalidad

Alejandro Carlos Chacon Camargo HR <alejandro.chacon@camara.gov.co>

Mié 10/03/2021 13:07

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 3 archivos adjuntos (1 MB)

SKMBT_C20319072816440-2.pdf; CEDULA ACCHC.pdf; Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 16 de la ley 2082 de 2021.pdf;

Respetuoso saludo,

Por medio del presente se adjunta Inconstitucionalidad contra las expresiones: “cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital(...).” y “el alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos (...).” de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2082 de 2021, *“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”*., por vulnerar los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991.

Sin otro particular,

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Representante a la Cámara.

NOTA DE CONFIDENCIALIDAD: Este documento es propiedad de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, y puede contener información privilegiada, confidencial o sensible. Por tanto, usar esta información y sus anexos para propósitos ajenos al ejercicio propio de las funciones de la Cámara de Representantes, divulgarla a personas a las cuales no se encuentre destinado este correo o reproducirla total o parcialmente, se encuentra prohibido por la legislación vigente. La Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, no asumirá responsabilidad ni su institucionalidad se verá comprometida si la información, opiniones o criterios contenidos en este correo que no están directamente relacionados con los mandatos constitucionales que le fueron asignados. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor. El acceso al contenido de este correo electrónico por cualquier otra persona diferente al destinatario no está autorizado por la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia. El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravíe, destruya, intercepte, controle o impida esta comunicación, antes de llegar a su destinatario, estará sujeto a las sanciones penales correspondientes. Los servidores públicos que reciban este mensaje están obligados a asegurar y mantener la confidencialidad de la información en él contenida y en general, a cumplir con los deberes de custodia, cuidado, manejo y demás previstos en el estatuto disciplinario. Si por error recibe este mensaje, le solicitamos enviarlo de vuelta a la Cámara de Representantes del congreso de la República de Colombia a la dirección del emisor y borrarlo de sus archivos electrónicos o destruirlo. El receptor deberá verificar posibles virus informáticos que tenga el correo o cualquier anexo a él, razón por la cual la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus transmitido en este correo.

Bogotá D.C., marzo 2021

Honorables magistradas y magistrados

Corte Constitucional

E.S.D

Ref. Acción Pública de Inconstitucionalidad contra las expresiones: “cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital(...)” y “el alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos (...)” de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2082 de 2021, “Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”., por vulnerar los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991.

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO REPRESENTANTE A LA CÁMARA Y SEBASTIÁN SÁNCHEZ GALLO, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional esta acción pública de inconstitucionalidad contra las expresiones: “cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital(...)” y “el alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos (...)” de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2082 de 2021 “Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”., por vulnerar los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991.

1. Normas demandadas.

A continuación se citan y se subrayan las expresiones de las normas demandadas:

LEY 2082 DE 2021

(Febrero 18)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

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

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

ARTÍCULO 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.(…)”.¹

2. Normas Constitucionales vulneradas.

Se citan las normas constitucionales vulneradas por las expresiones demandadas de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2082 de 2021:

“ARTÍCULO 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la

¹<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202082%20DEL%2018%20DE%20FEBRERO%20DE%202021.pdf>

dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“ARTÍCULO 287º. 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 sus propias autoridades.
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”.

“ARTÍCULO 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine”.

“ARTÍCULO 322. Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

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

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

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

“ARTÍCULO 324. 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.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución”.

3. Competencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad conforme al artículo 241.4 de la Constitución Política de 1991.

4. Introducción a la demanda de inconstitucionalidad.

En el marco de la Constitución Política de 1991 se estableció un régimen territorial basado en la descentralización, autonomía, democracia y participación con el fin de no desconocer la importancia de las entidades territoriales en un Estado centralista.

Bajo esos parámetros el constituyente diseñó una organización territorial encaminada a tener una mejor participación frente a las decisiones de la Nación, una autonomía para gobernarse por autoridades propias y una distribución de competencias con el fin de cumplir los fines esenciales del Estado.

En el mismo sentido, la Constitución le entregó la facultad al Congreso de la República de crear Departamentos (Art.297 de la C.P.) y establecer categorías de Municipios (Art.320 de la C.P.)

En el marco de sus competencias constitucionales y legales, el Congreso de la República expidió la Ley 2082 de 2021 *“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”*.

Bajo esta nueva normativa, y cómo se refiere el título de la ley, se crea una nueva categoría municipal denominada '*ciudades capitales*', que busca fortalecer la descentralización administrativa, sin embargo la finalidad establecida en el título de la norma es contrario a lo establecido a los artículos 14 y 15 del cuerpo normativo que se demanda, dado que como se explicará más adelante, los alcaldes distritales tendrán el control absoluto del territorio, lo cual desconoce lo fijado por el Constituyente en materia de autonomía territorial de las autoridades locales y lleva a pensar que la división territorial fijada para los distritos y municipios sería inoperante.

En esta normativa se le entrega a las capitales de los Departamentos un sin fin de herramientas tendientes a mejorar el desarrollo urbano y territorial en el marco de la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental.

Sin embargo, lo referente a los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, presentan unos vicios de inconstitucionalidad por desconocer los artículos 1º y 287 de nuestra Carta por las siguientes razones:

Según el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, los Fondos de Desarrollo Local tienen patrimonio autónomo y personería jurídica cuya finalidad es financiar la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

La representación legal y ordenación del gasto estaba en cabeza del alcalde local de cada una de las localidades que tienen ciudades como Bogotá y Barranquilla. Ahora bien, con las modificaciones realizadas por la Ley 2082, la representación legal y la ordenación del gasto pasa a ser competencia del Alcalde Distrital, lo cual afecta el principio constitucional de autonomía territorial en cabeza de las Juntas Administradoras Locales y de los Alcaldes Locales para poder ejecutar el presupuesto fijado en el Fondo de Desarrollo Local.

5. Cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento de los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991.

A continuación se desarrollaran los cargos que sustentan la inconstitucionalidad de las normas demandadas, para tal fin, se expondrá todo lo relacionado con (i) *el principio de autonomía territorial*; (ii) *la autonomía territorial como derecho de gobernarse por autoridades propias*; (iii) *las juntas administradoras locales y los alcaldes locales*; (iv) *el trámite para aprobar el presupuesto de los fondos de desarrollo local*; (v) *la autonomía de los Alcaldes Locales para participar en*

la creación del presupuesto de la juntas administradoras locales y la ejecución del mismo y; (vi) conclusión

(i) Principio de autonomía territorial.

El artículo 1º de la Constitución Política de 1991, establece que Colombia es un Estado social de derecho que se organiza a través de una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista que se funda en el respeto de la dignidad humana.

Por otro lado, el artículo 287 de la Carta establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley por lo tanto gozan de determinados derechos como: governarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Ahora bien, se analizará la jurisprudencia de la Corte Constitucional y como ha entendido el principio de autonomía territorial.

La autonomía de las entidades territoriales fue una innovación incluida en la Constitución de 1991. Un cambio traumático porque derrumbó una tradición estatal centralista. Las modificaciones implementadas en la Constitución obedecen a un álgido debate en la Asamblea Nacional Constituyente por bandos que impulsaban la unidad nacional o la autonomía de las entidades territoriales. Al final el producto fue una mezcla entre ambos presupuestos que produjo un híbrido con prelación, por lo general, por el ámbito nacional. El artículo 287 de la Constitución política de Colombia, principalmente, consagra el principio de autonomía de las entidades territoriales que se divide en 4 espectros de protección como derecho de estas: i.) autonomía política; ii.) autonomía administrativa; iii.) autonomía fiscal; y, iv.) autonomía normativa. Todos estos componentes encuentran límite en la Constitución y la Ley.

La autonomía fiscal fue uno de los asuntos que generó conflicto en la asamblea constituyente.

“(...) para irrigar sin mezquindad recursos que lleguen a las bases mismas de la organización social y dar voto de confianza a los ciudadanos comunes para que, en su propia sede, en el municipio, el corregimiento, la comuna, la provincia, dispongan con autonomía de los dineros públicos, que de hecho les pertenecen, para combatir la miseria, la desnutrición, la enfermedad, la ignorancia y el desempleo, y para construir así las bases de un auténtico y democrático desarrollo económico y social.

El proceso de descentralización que viene adelantándose hace varios años, se ha inspirado en la errónea idea de que descentralizar es

simplemente atribuir más funciones. Por esta razón, el municipio, institución terminal del proceso de descentralización, se ha visto abrumado, en breve plazo, con responsabilidades de servicio sin antecedentes en nuestra historia. Las nuevas funciones llegaron con presteza mas no así los recursos necesarios para poderlas cumplir.

El Ejecutivo nacional se ha desembarazado de las competencias que “devolvió” al municipio, pero éste no logra desempeñarlas eficazmente, porque la nación quedó con los recursos, de tal manera que los problemas en vez de resolverse se agravan. Por el contrario, la verdadera descentralización es la que respalda financieramente las competencias que centro transfiere a la periferia”.²

Precisamente parte de la justificación en la Constituyente para que se fomentara la autonomía de las entidades territoriales y por consiguiente se mermara el centralismo fue lo transcrito. Sin embargo, a lo largo de los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a decisiones relacionadas con la materia se ha dado diferentes alcances a la intención de la Asamblea Constituyente.

En sentencia C-478 de 1992, con la ponencia de Eduardo Cifuentes Muñoz, se resolvió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta al Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Ley 38 de 1989. Los cargos de inconstitucionalidad formulados en materia de autonomía de las entidades territoriales se centraron en el excesivo reconocimiento de este principio constitucional a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales al permitirse que expidieran normas presupuestales para sus jurisdicciones. Según el accionante esa función debe estar en cabeza del Congreso de la República.

En esta sentencias la Corte se reconoció el cambio estructural que promovió la Constitución de 1991 en el reconocimiento de la autonomía para las entidades territoriales:

“El concepto de autonomía es nuevo en el sistema constitucional colombiano y sin duda se trata de uno de los grandes avances incorporados por la nueva Carta Política”.³

En la misma sentencia se presentó la justificación para haber realizado tal importante cambio:

“El motivo profundo que llevó a la autonomía fue la percepción ampliamente compartida, de un exceso de concentración en casi todos los aspectos de la vida nacional. Concentración del poder económico en la

² Tomado de la sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, pág. 26. RODADO NORIEGA, Carlos, PERÉZ GONZALEZ-RUBIO, Jesús y HERRAN DE MONTOYA, Helena. Gaceta Constitucional 53, Asamblea Nacional Constituyente, página 13, jueves 18 de abril de 1991.

³ C. Const. Sentencia C-478 agosto 6/92, M.P. Eduardo Cifuentes, pág. 30.

Nación, en el centro del país, en ciertas capas de la población, en ciertos conglomerados. Hacinamiento de la población en cuatro ciudades, con la consecuente demanda de servicios y el descuido correlativo de la provincia. Centralización de las decisiones políticas en la capital, en el Presidente, en los organismos descentralizados por servicios que constituyen las ramificaciones del Gobierno Nacional en todas las regiones. No es de extrañar que, para algunos Constituyentes, Colombia estaba por integrar a pesar del centralismo prevaleciente desde hace más de un siglo.” (Sentencia C-478 1992, M.P. Eduardo Cifuentes, pág. 30).

La Corte Constitucional para decidir el objeto de la acción de inconstitucionalidad diferenció dos modelos de autonomía territorial en asuntos presupuestales: la autonomía presupuestal acentuada y la restringida. La primera con mayor margen de decisión en estos asuntos para las entidades territoriales, limitada por el orden superior constitucional y legal. De no ser así se estaría ante un Estado de orden federal. Dicho modelo permite a las entidades territoriales formular sus presupuestos con directrices fijados por las propias Asambleas y Concejos con alto grado de independencia sobre la ley orgánica de presupuesto; por parte del segundo modelo, se da relevancia a la elaboración del presupuesto general por parte de la Nación pero debe existir una armonía con los presupuestos de las entidades territoriales, a través de la concesión de competencias propias e incluso paralelas (conurrencia de competencias), conformado por sus recursos endógenos y exógenos.

En el caso de Colombia el modelo escogido es el segundo, la autonomía presupuestal restringida. Ello con motivo al Estado unitario que se consagra en el artículo 1 de la Constitución. No obstante, lo anterior se debe articular con lo establecido en el artículo 287 de la Constitución. Para ello, es necesario encontrar equilibrio entre ambos.

Ser un Estado unitario y exigir respeto a la garantía de autonomía de las entidades territoriales se entiende como directrices yuxtapuestas. Sin embargo la justificación de promover la autonomía territorial en un Estado centralizado, está en:

“La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el art. 287 habla

*de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado. (artículo 311. C.P.)”.*⁴

Ambos principios de unidad y autonomía son fundantes del ordenamiento constitucional. Parecen opuestos, pero en la Asamblea Constituyente se decidió optar por la implementación de ambos. El primero por una tradición arraigada y el otro por un cambio en el que las entidades territoriales tuvieran mayor capacidad de decisión y ejecución sobre sus propios asuntos, autonomía que estará limitada por la Constitución y la Ley, para solventar los conflictos que se pudieran presentar la sentencia estableció reglas de solución generales.

En asuntos económicos los conflictos de competencias entre el orden nacional con los departamentales y municipales se da prioridad a las competencias nacionales debido al papel determinante de la Nación en la macro económica que deben ser manejados como unidades para controlar diferentes aspectos: la inflación, promover el comercio, disminuir la devaluación de la moneda, entre otras competencias propias del Gobierno Nacional y el Banco de la República.

Esta sentencia decidió que la norma demandada no es inconstitucional porque no hay un conflicto de competencias concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales. Tampoco es un asunto económico de relevancia nacional. Ante estos eventos, la Constitución permite a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales establecer normas orgánicas que determinen la función presupuestal para sus asuntos locales. Con base en lo establecido en el artículo 287 constitucional.

Posteriormente, en Sentencia C 535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero al resolver la acción de inconstitucionalidad contra diferentes artículos de la Ley 140 de 1994, *“por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual en el territorio nacional”* la Corte estableció referente a los principios de autonomía de las entidades territoriales y el de unidad nacional referente al poder de dirección de sus asuntos. Los artículos 8 y 10 fueron declarados inconstitucionales, estos establecían:

“Artículo 8º. Duración. La Publicidad Exterior Visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley podrá permanecer instalada en forma indefinida.

⁴ C.Const. Sentencia C-478 agosto 6/92, M.P. Cifuentes, pág. 31; reiterada en sentencia C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre).

***Artículo 10.** Libertad de ejercicio y principio de legalidad. La colocación de la Publicidad Exterior Visual en los lugares donde no está prohibida, es libre y por consiguiente no requiere sino del cumplimiento de las condiciones establecidas autorizadas por la presente ley.*

Ninguna autoridad podrá exigir la obtención de permisos o licencias previas para su colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función”.

Dichas normas fueron declaradas inexecutable porque vulneraban la autonomía de las entidades territoriales debido a que regulaban de manera excesiva asuntos que afectan directamente a estas, toda vez que la publicidad visual es un aspecto del medio ambiente y esto último es en parte asunto de las entidades territoriales. En ese sentido dichos artículos son inconstitucionales por vaciar las competencias de las entidades territoriales. La adecuada regulación debe ir encaminada a presentar unas pautas generales para todo el territorio nacional y dejar ámbito de dirección y ejecución de asuntos particulares a las autoridades locales, como la vigencia de la publicidad y la solicitud de otros requisitos siempre y cuando respete los límites legales.

La misma sentencia estableció los límites del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales:

“El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar, encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras

*instituciones y principios que gozan también de garantía institucional-estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado”*⁵

Este núcleo esencial de la autonomía territorial, posteriormente será extendido respetando como derecho cada numeral del artículo 287 constitucional y al presupuesto por vía jurisprudencial. Con sus debidas excepciones.

Luego en el 2001, la Corte profirió la Sentencia C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, en esta sentencia se abordó la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestaria. En esa ocasión, la norma demandada fue la Ley 617 de 2000, por medio de la cual se dictan normas para fortalecer la descentralización y para racionalizar el gasto público nacional. La ley demandada modificó las reglas para categorizar las entidades territoriales, ante esto los accionantes argumentaron que la ley al no tener la categoría de ley orgánica era inconstitucional por establecer reglas en asuntos exclusivos de este tipo de leyes; por otro lado, el hecho de modificar la categorización de las entidades territoriales sin tener en cuenta la participación de las mismas genera una vulneración a la autonomía de las entidades territoriales (art. 287 de la C.P.).

La Corte Constitucional para resolver la demanda indicó que los principios de autonomía de las entidades territoriales y el de unidad nacional se limitan de manera recíproca para armonizar su implementación. La limitación del principio de unidad nacional se encuentra en el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales que se establece en el artículo 287 constitucional. El cual tiene por límite el cumplimiento a la ley y la Constitución.

“En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles

⁵ C. Const. Sentencia C-535 agosto 1/96, M.P Jorge Arango Mejía., pág. 14 y 15.

*territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales”.*⁶

Como se indicó fue esta sentencia la que resumió en 4 derechos el núcleo esencial del principio de la autonomía de las entidades territoriales como límite que no puede exceder la Nación. Los cuales son los numerales establecidos en el artículo 287 de la C.P. Adicionalmente, por jurisprudencia, dentro del núcleo esencial se reconoció elaboración del propio presupuesto de rentas y de gastos:

*“(…) Además, la jurisprudencia ha reconocido que dentro de tal núcleo esencial se incluye el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos. Sin embargo, por mandato de la misma Carta, estas atribuciones se ejercerán de conformidad con la Constitución y la Ley”.*⁷

Sobre el último punto la regla establecida en la sentencia es que existe una mayor potestad de intervención por parte del legislador sobre asuntos el presupuesto de las entidades territoriales siempre y cuando se muestre la razonabilidad y proporcionalidad de la injerencia, es aceptable desde el punto de vista constitucional. Ello por dos razones: la primera por el mandato consagrado en el artículo 334 de la Constitución que encarga la economía al Estado y la función legislativa en cabeza del Congreso de la República. De no ser así, y otorgar mayor función a las entidades territoriales significaría desestabilizar el sistema financiero y la macroeconomía, volviendo inviable al Estado; la segunda razón dada se obtiene de una lectura sistemática de la Constitución Política, diversos artículos establecen incluyendo el artículo 287, como límite a la autonomía de las entidades territoriales la ley y la constitución.

En contraste con lo anterior, la sentencia realizó una diferenciación en el respeto a la autonomía de las entidades territoriales sobre presupuestos, desde la procedencia de los recursos de las entidades territoriales. Si son transferencias, participaciones en las regalías o compensaciones realizadas por parte del Gobierno Nacional los recursos son de fuente exógena por lo cual la intervención del legislador sobre la administración de los mismos es más amplia en comparación a los recursos con fuente endógena, estos son, producto de la propia actividad de la entidad territorial: lo son los impuestos territoriales, particularmente el impuesto predial y el ICA (los más relevantes) y la explotación económica de sus propios bienes.

estos últimos recursos con fuente endógena hay una protección más estricta sobre la autonomía de las entidades territoriales por mandato del artículo 362 de la

⁶ C. Const. Sentencia C-579 junio 5/01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, pág. 85.

⁷ (C. Const. Sentencia C-579 junio 5/01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, pág. 88.

Constitución Política: les da el mismo tratamiento al de la propiedad privada y las rentas de los particulares. Sobre el punto estableció:

“Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. (...) la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. (...) para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación -o recursos propios stricto sensu- deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”.⁸

Esta protección reforzada con excepciones justificadas en afectaciones graves de índole nacional. Con esto, entidades nacionales puedan intervenir los recursos endógenos de las entidades territoriales. Ejemplo de una circunstancia que según la Corte amerita la excepción a la protección de los recursos endógenos es un evento económico, incluso en momentos que se cuente con suficiente liquidez, como lo puede ser tendencias inflacionarias.

Para facilitar la imposición de una excepción a la regla que protege los recursos endógenos de las entidades territoriales la sentencia hizo uso de las reglas que definen conflictos de competencias entre las entidades nacionales con las territoriales en materia presupuestaria, mencionadas al momento de analizar la sentencia C- 478 de 1992.

Es relevante mencionar que sobre la anterior decisión hubo 3 salvamentos de voto, 3 salvamentos de votos parciales y 1 aclaración de voto. La generalidad de las inconformidades y la aclaración fueron de ambos extremos: mayor protección a la autonomía territorial y menor protección sobre la misma.

En el 2005 la Corte Constitucional promulgó la sentencia C-532, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, en esta sentencia se demandó parcialmente el artículo 8 y 16 de la Ley, además el artículo 111 de la Ley 633 de 2000. Por medio de las cuales se establece un aporte del 1% del valor de la nómina de las entidades de todos los órdenes en favor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), por parte de la ley 633 de 2000 faculta al Ministerio de Educación ordena

⁸ C. Const. Sentencia C-579 junio 5/01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, pág. 95, reiteración sentencia C-720 de 1999)

la prioridad de inversión, el gasto de los recursos obtenidos y su seguimiento para proyectos de infraestructura educativa media técnica y media académica.

La Corte Constitucional para decidir el caso lo abordó desde: i.) ¿qué recursos son propios de las entidades territoriales?; ii.) las normas demandadas vulneran la autonomía territorial por la administración y destinación de los recursos. En esta oportunidad la Corte decidió que los artículos son exequibles debido a que encontró que la autonomía de las entidades territoriales no se vulneró porque los recursos no son propios, no son endógenos. Por consiguiente, son recursos de fuente exógenas. En ese sentido para llegar a tal decisión hizo uso de las sub reglas presentadas en la sentencia C-579 de 2001 en el entendido de la protección de la autonomía territorial depende de la fuente de los recursos, de cumplirse ello es una protección más rígida, sin establecer que sea absoluta, como se ha venido indicando.

Vale la pena destacar los alcances de la autonomía territorial desde el presupuesto presentados en la sentencia:

“Evidentemente, las entidades territoriales sólo podrán cumplir con las atribuciones constitucionales que les corresponden si tienen recursos suficientes para ello. En consecuencia, la propia Carta señaló que los derechos a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas de la Nación y a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, hacen parte del reducto mínimo de la autonomía (C.P. art. 287). No obstante, las facultades referidas se ejercen, según la Constitución, en los términos de la ley. (...) La intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación es francamente excepcional y limitada. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, es decir, de aquellos recursos que se originan en fuentes endógenas de financiación.

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. (...) No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, in genere, la intervención del legislador en la administración de los recursos propios de dichas entidades. Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades

*territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades”.*⁹

En la sentencia C- 891 de 2012, con ponencia de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub se estudió la demanda contra el último inciso del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, artículo que establecía los aportes voluntarios a los fondos de cesantías de las entidades territoriales. El aparte demandado establecía que los elementos del tributo: sujeto pasivo y la base gravable serían determinadas por el Ministerio del Interior y de Justicia. La sentencia declaró inexecutable la norma demandada. Para ello, primero determinó que según el artículo 338 de la Constitución Nacional el Poder tributario, por ninguna razón estará en cabeza del Gobierno, en este caso de un Ministerio. Es facultad exclusiva de los órganos de representación popular de los diferentes órdenes territoriales; Por otra parte, abordó la autonomía de las entidades territoriales referente a los tributos, respecto a este punto simplificó las reglas antes establecidas sobre excepciones al respeto de las fuentes endógenas, de la siguiente manera:

*“Las facultades tributarias se encuentran jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local y se contempla la protección especial de los derechos mínimos de las entidades territoriales, lo cual ha llevado a la jurisprudencia de esta Corporación a plantear reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales fundadas en tres (3) aspectos: (i) la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales; (ii) la identificación de eventos concretos en los que resulta ajustado a la Carta que el legislador intervenga, excepcionalmente, en el régimen jurídico de los tributos de propiedad de las entidades territoriales; y (iii) la determinación de los criterios formal, orgánico y material para la identificación de la naturaleza de un tributo en particular”*¹⁰

En el 2013, la Corte Constitucional expidió la sentencia C- 624, con ponencia de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub resolvió la demanda contra el artículo 38 de la ley 1606 de 2012 “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014”. La norma demandada establecía que el Gobierno Nacional debía dar voto positivo para poder implementar proyectos de inversión regional en ciencia y tecnología, producto de recursos de regalías, según el artículo 361 de la C.P. incisos 8 y 9.

⁹ C.Const. Sentencia C-532 mayo 24/05, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza pág. 18-20

¹⁰ C.Const. Sentencia C-891 octubre 31/12, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, pág. 27, reiteración de la sentencia C-925 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño

La decisión declaró inconstitucional la norma demandada. Para ello confirmó la delimitación sobre el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. Sobre el componente de autonomía fiscal de las entidades territoriales indicó:

“Para hacer efectiva la descentralización y la autonomía, la nueva Carta Política previó una amplia gama de recursos dirigidos a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, pues sólo de esta forma podrían cumplir los amplios cometidos que les encargó el Constituyente. Dicho de otro modo, para los constituyentes de 1991 era claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones –mayores– que les fueron atribuidas y que impactan directamente la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza. Esta preocupación quedó expresamente plasmada en el artículo 356 superior, según el cual “(...) no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.¹¹

Adicionalmente, hizo uso de las sub reglas referente al ámbito de protección de la autonomía presupuestaria de las entidades territoriales separando recursos endógenos y exógenos con sus respectivos tratamientos diferenciados. En el caso en particular, las regalías son recursos con origen exógeno del que debe beneficiarse las entidades territoriales por medio de transferencias de la Nación de los recursos del fondo respectivo. En esencia se declaró inconstitucional los apartes demandados porque daba una facultad de veto al Gobierno Nacional sobre la planeación y posterior ejecución de un programa de desarrollo en ciencia y tecnología. Aspecto que vulnera la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto:

“En primer lugar, los proyectos de inversión que se pueden postular ante los OCAD deben ser: (i) presentados por las entidades territoriales o, si tienen enfoque diferencial, por las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras o rom; (ii) acordes con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, razón por la cual se exige que sean fruto de ejercicios de planeación regional; (iii) formulados de acuerdo con la metodología y lineamientos fijados por el DNP; (iii) avalados en cuando a su viabilidad por Colciencias o el DNP, según el caso; (iv) estar inscritos en los bancos de Programas y Proyectos de Inversión administrados por el DNP o por las entidades territoriales”.¹²

¹¹ C.Const. Sentencia C-624 septiembre 11/13, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, pág. 23

¹² C.Const. Sentencia C-624 septiembre 11/13 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, pág. 45

En sentencia C-346 de 2017 M.P. Gloria Estella Ortiz la Corte Constitucional resolvió demanda contra la Ley 1508 de 2012, artículo 27 primer inciso y numeral 6, por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas y otras disposiciones; y, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) artículo 37 y artículo 5. El problema jurídico a resolver en la sentencia fue ¿se vulnera el artículo 287-3 de la constitución por establecer que los gobiernos locales al suscribir contratos de APP no pueden pagar a privados con derechos reales de bienes inmuebles propios, que no son objeto del proyecto? La decisión fue declarar inexecutable únicamente el aparte “*del orden nacional*” debido a que excluye a las entidades territoriales de cancelar a privados con derechos reales sobre bienes de su propiedad que no formen parte del proyecto.

Para resolver los anterior, la Corte reiteró el precedente sobre la autonomía de las entidades territoriales, indicó los aspectos que conforman el núcleo esencial del principio de autonomía contenido en el artículo 287 constitucional; y, la necesidad en armonizar los principios de Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales.

El cambio de la sentencia en la construcción de sub reglas para el asunto objeto de estudio se da en la concreción y modificación sobre intervención del legislador para modificar, de manera excepcional, los recursos propios de las entidades territoriales (fuentes endógenas de financiación), primeras pautas establecidas por la sentencia C-925 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño, al respecto indicó:

“En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado eventos concretos en los que resulta legítima, desde una perspectiva constitucional, la intervención del legislativo en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales. Esta posibilidad concurre cuando (i) la intervención es señalada expresadamente por la Constitución; (ii) la medida es necesaria para proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) la intervención resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; y (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exijan, por trascender el ámbito simplemente local o regional.

*En todo caso, la intervención legislativa deberá someterse a los criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad en relación con el fin constitucional buscado por el Legislador. Si una norma desconoce los requisitos mencionados, viola la Constitución”.*¹³ (Negrilla fuera del texto)

¹³ C. Const. Sentencia C-346 mayo 24/17 M.P. Gloria Estella Ortiz, pág. 25.

Otro aspecto a destacar, en contraste con lo anterior, es la reiteración sobre el derecho, limitado por la Constitución y la ley, para disponer libremente sus recursos financieros y ejecutar sus propios programas con estos. Particularmente, la facultad de elaborar su plan de desarrollo *“lo que se traduce en la potestad de diseñar su propio sistema de ingresos y gastos.”* Derecho que se fundamenta en la diversidad y en que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de sus regiones por eso sus planes de gobierno deben materializarse. Con limitación en el Plan Nacional de Desarrollo el cual establece los límites para las autoridades locales, dado el principio de unidad.

En 2018, se expidió la Sentencia SU-095, M.P. Cristina Pardo Schlesinger producto de una acción de tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta por supuestamente vulnerar su derecho al debido proceso. El conflicto se generó porque la empresa pretendía realizar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el municipio de Cumaral, Meta. En 2016, la comunidad se opuso y presentó una acción popular la cual la entidad accionada decidió a favor de los solicitantes. En consecuencia, la empresa minera no pudo realizar su propósito y presentó la acción de tutela bajo distintos argumentos del que destaca que los recursos a explotar son propiedad del Estado por lo cual el Municipio y sus habitantes no pueden interferir sobre su explotación.

Para resolver el conflicto presentado la Corte abordó el asunto desde 4 aspectos a resolver, de los cuales uno fue los principios de unidad y autonomía territorial, coordinación y concurrencia y regulación del ordenamiento territorial. En la sentencia se indicó que materializar el principio de autonomía territorial genera retos debido a que, en ocasiones, como en el caso en concreto, ejercer su autonomía implica una concurrencia de competencia encabezadas por la Nación, principio de unidad. Reitera la obligación de armonizar estos principios y entra a aplicar las reglas para solucionar este tipo de controversias. Referente a las regalías indicó que son recursos de fuente exógena, en cabeza de la Nación, pero, de estos deben participar las entidades territoriales. Así mismo, manejó las mismas reglas de protección a la autonomía territorial de fuentes exógenas y endógenas de la Sentencia C-624 de 2013.

La Corte encuentra que hubo vulneración al debido proceso del accionante por defecto sustantivo: i.) desconocimiento del ordenamiento jurídico aplicable a competencias territoriales sobre regalías y la propiedad de las mismas; ii.) violación directa de la Constitución; y, iii.) desconocimiento del precedente.

“la Corte Constitucional ha señalado de forma expresa la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a

*las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales”.*¹⁴

En el caso concreto, el Tribunal indicó que procedía la consulta popular porque delimitó el objeto de la controversia a un conflicto que versaba sobre el plan de ordenamiento territorial, asunto de competencia de las entidades territoriales, según el artículo 313 de la Constitución Política. Para la Corte fue un error, ya que el objeto de controversia es la explotación de recursos no renovables de propiedad del Estado y de asuntos que inciden en la economía nacional. En consecuencia, son asuntos que trascienden los aspectos locales a ámbitos nacionales.

Aunque, debe mencionarse que en Sentencia T-445 de 2016, la Corte decidió: *“que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”*. En la sentencia de unificación analizada decidieron apartarse de dicha postura por considerarla limitada en interpretación sistemática de los principios constitucionales (Pág. 153). En conclusión, la Corte determinó que las entidades territoriales no tienen poder de veto para proyectos de exploración y explotación de recursos no renovables. La sentencia amparó los derechos del accionante.

En 2019, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad que dio por resultado la sentencia C- 189, M.P. Alejandro Linares Cantillo. Se demandó la Ley 617 de 2000, artículo 10 que establece los topes máximos de gastos de funcionamiento de las contralorías municipales y distritales, los consejos y las asambleas. La Corte, para solucionar la problemática planteada decidió abordarla desde dos puntos:

“esta Corte analizará: (i) La autonomía relativa de las entidades territoriales, en el Estado Unitario, entendida como (ii) la posibilidad real de ejercer las competencias y de administrarse por autoridades propias”.

Esta sentencia se cataloga al principio de autonomía como una derivación del principio de Estado Unitario¹⁵ (unidad). Estableció el núcleo esencial de respeto a la autonomía de las entidades territoriales en similar sentido a las anteriores sentencias expuestas, en particular la sentencia C-579 de 2001, ya que con esta compartía la misma ley demandada.

“Para la solución del caso se hizo uso de la sentencia C-579 de 2001 (presentada anteriormente), al respecto se indicó: Por consiguiente, la

¹⁴ C.Const. Sentencia SU-095 octubre 11/18, M.P. Cristina Pardo pág. 136.

¹⁵ Ver página 26, sentencia C-189 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

sentencia C-579 de 2001 declaró la constitucionalidad de la facultad del Legislador para intervenir en el presupuesto de las entidades territoriales, cuando se trate de medidas que pretenden garantizar la estabilidad macroeconómica del país, asunto de interés supraterritorial. En esta ocasión la Corte no sometió a un juicio de constitucionalidad concreto, la manera como el legislador, en particular, había determinado dichas limitaciones presupuestales, sino examinó la constitucionalidad general de la facultad del Legislador para introducir estas limitaciones presupuestales. Esta idea fue reiterada en la sentencia C-1112 de 2001, en la que se concluyó que “La autonomía en la ordenación del gasto con que cuentan las entidades territoriales es relativa. Primero, porque no pueden sustraerse de la obligación de participar en la consecución y permanencia de un contexto macroeconómico armónico en los términos que ordene la Constitución y la ley. Y, segundo, porque el legislador puede intervenir en ella, por una razón objetiva y suficiente”.¹⁶

La diferencia con la anterior sentencia radica en que en esta oportunidad la Corte decidió realizar un test intermedio de proporcionalidad, toda vez que son asuntos presupuestarios nacionales (macro económicos) y al tiempo afectan recursos endógenos de las entidades territoriales. La Corte al practicar el test concluyó que la norma demandada es inidónea por haber fijado el monto máximo de gastos en mil millones de pesos, un valor matemático que no se indexa dada la devaluación del peso con el paso del tiempo. Esto ha generado que los municipios con ingresos menores a mil millones se hayan reducido considerablemente en los últimos años y a futuro desaparecerán. No se decidió la inexecutable de la norma por los efectos adversos en materia económica que generaría a las entidades territoriales ya que de eliminarse todas deberían destinar el 1.5% de sus ingresos corrientes a gastos de funcionamiento, así no cuente con los recursos. La Corte decidió declarar condicionalmente executable la norma demandada en el entendido que las cifra se convertirán en salarios mínimos.

En sentencia C- 119 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo, resolvió una demanda de inconstitucionalidad sobre la ley 1882 de 2018, por medio de la cual se modifican reglas sobre contratación pública e infraestructura. La norma demandada permite al Gobierno Nacional expedir documentos tipo para contratación de obras públicas los cuales son de obligatorio uso por parte de las entidades territoriales. La sentencia confirmó las sub reglas tratadas por las otras

¹⁶ C.Const. Sentencia C-189 mayo 9/19, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Pág. 30.

sentencias presentadas, relativas a concurrencia de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y límites a la actividad congresual sobre recursos de las entidades territoriales dependiendo si son recursos exógenos o endógenos.

El aporte de la sentencia se encuentra en el ámbito de la contratación pública por parte de las entidades territoriales. Al respecto indicó:

*“La contratación pública es un instrumento de gestión para la consecución de los fines de interés general. A la vez, se trata de un mecanismo de ejecución presupuestal y, por lo tanto, de manejo de recursos financieros. Ya que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de los asuntos propios, es forzoso concluir que, también en materia contractual se manifiesta la autonomía constitucional de la que gozan estos entes públicos. Sin embargo, como quedó precisado, en lo relativo a los contratos, su autonomía no implica ni exclusión de la aplicación de la Ley respecto de estos entes públicos (artículo 1 de la Constitución), ni mayor restricción a la competencia del Legislador, en lo relativo a la adopción del estatuto general de contratación de la administración pública (artículo 150 de la Constitución)”.*¹⁷

La contratación pública es un asunto propio y exclusivo del Congreso de la República (Art.150 C.P.) Por lo tanto es una facultad nacional que afecta a las entidades territoriales ya que deben someterse a este, lo cual no significa una vulneración a su autonomía territorial. De hecho, es una manifestación de desarrollar las competencias correspondientes y administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Todo dentro de un marco normativo que es la ley y se establece como límite a la autonomía territorial (art. 287 C.P.). La autonomía radica en la potestad de hacer uso o no de este instrumento de contratación. Además, la sentencia recuerda que esta es una autonomía real porque no es objeto de control de tutela desde el orden nacional como ocurre con la descentralización. Otro elemento de autonomía es el hecho de ejecutar los planes y programas propios de cada territorio por medio de los planes de desarrollo locales, eso sí, deben estar en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, lo que no le quita su vocación de soluciones territoriales. Sobre la tutela en contratación existen dos excepciones: i.) cuando son financiadas los proyectos con recursos de la Nación; y, ii.) cuando los proyectos trascienden los intereses locales para ser de interés nacional. En conclusión:

¹⁷ C.Const. Sentencia C-119 abril 15/20, M.P. Alejandro Linares Cantillo, pág. 51.

*“La norma objeto de control de constitucionalidad, que autoriza al Gobierno Nacional para estandarizar unos precisos elementos de los pliegos de condiciones (requisitos habilitantes y factores de escogencia o de selección del contratista y documentos tipo), persigue finalidades que son de interés nacional y que superan lo meramente local. En particular, la estandarización de documentos contractuales es una opción del Legislador y del Ejecutivo (via reglamentaria) en la lucha contra la corrupción en la contratación pública y, por esta vía, la protección del ordenamiento jurídico y del patrimonio público. Igualmente, la ampliación de la participación de oferentes con documentos tipo o estandarizados permite una selección más plural, transparente y, potencialmente, permite la escogencia de mejores ofertas para el interés general, asuntos que hacen parte de la competencia del Legislador en lo relativo a la expedición del estatuto general de contratación de las entidades públicas. Por otra parte, al tratarse de intereses nacionales, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, sin que la autonomía de las entidades territoriales pueda ser puesta de presente para impedir la protección de dichos intereses”.*¹⁸

Como se pudo evidenciar muchos de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional estudian la autonomía territorial comparando con las atribución que la Constitución y la Ley ha entregado a los territorios frente al Estado Central. Esto no impide asegurar que se puede predicar la misma situación de las autoridades locales frente a otras de mayor rango.

Los derechos que surgen de la autonomía territorial también son aplicables a las autoridades locales frente a los asuntos de su competencia y como se explicará más adelante, las normas demandadas impiden que estas autoridades administren de forma libre y autónoma sus recursos-cuyo límite es la Constitución y la ley- al establecer que los alcaldes distritales son los representantes legales y ordenadores del gasto de los presupuestos de las juntas administradoras locales.

(ii) La autonomía territorial como derecho de gobernarse por autoridades propias.

De la autonomía territorial se desprenden dos figuras que le permiten a las entidades territoriales realizar sus actividades bajo las reglas de la descentralización.

Como lo manifiesta el doctor Augusto Hernández Becerra, el gobernarse por autoridades propias *“solo puede desarrollarse hasta el punto en que sea*

¹⁸ C.Const. Sentencia C-119 abril 15/20, M.P. Alejandro Linares Cantillo, pág. 70.

*compatible con las condiciones de gobernabilidad y estabilidad de las finanzas del país entendido como un todo”.*¹⁹

Por otro lado, también manifiesta que la autonomía, en principio, se predica frente: (i) a niveles superiores de la propia administración y; (ii) a todos los poderes públicos de carácter nacional,²⁰ dado que frente a estas últimas se deben evaluar frente al poder legislativo, el poder central y los órganos de control.

En esa línea, la Constitución creó para el régimen municipal y municipal especial la figura del Alcalde, el Alcalde Local, el Concejo y las Juntas Administradoras Locales.

Para el caso concreto de la demanda es necesario analizar 4 artículos de la Constitución que permiten establecer que las autoridades como los alcaldes locales y las juntas administradoras locales pueden gobernarse con autonomía de niveles superiores de la administración.

El primero es el artículo 318 de la Constitución Política el cual establece la creación y función de las Juntas Administradoras Locales. Estas son elegidas a través de voto popular y tienen las siguientes funciones:

“(…)1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

*5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine”.*²¹ (Resaltado fuera del texto)

Por otro lado, el artículo 322 de la Constitución, establece la siguiente regla constitucional:

¹⁹ Hernández Becerra, Augusto. “Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias” en Estupiñán Achury, Liliana y otro (compiladores) El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2010, p.147.

²⁰ Hernández Becerra, Augusto. “Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias” en Estupiñán Achury, Liliana y otro (compiladores) El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2010, p.148.

²¹ Art. 318 de la Constitución Política Nacional.

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

Ahora bien, el artículo 323 de la Constitución consagra que los alcaldes locales son elegidos por el Alcalde Distrital de terna enviada de cada una de las Juntas Administradoras Locales dispuestas para cada localidad, lo cual se concatena con el artículo 322 de la Carta bajo el principio de unidad de la Constitución, el cual consiste, en palabras de la Corte:

“Conforme lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, la Constitución Política es un texto armónico y coherente, que como tal, debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos y objetivos perseguidos por el constituyente. Sobre este particular, en la Sentencia SU-1122 de 2001, la Corte tuvo oportunidad de precisar que la Carta “ha de entenderse como un texto que goza de unidad, de suerte que no resulta posible seleccionar caprichosamente las consecuencias normativas que resulten favorables o desfavorables para la solución de un problema puntual. Por el contrario, la solución de las controversias jurídicas de interés constitucional, exige que le sean aplicados al caso controvertido, todas las consecuencias –mandatos, permisiones, prohibiciones y diseños estructurales- previstos en la Carta”.²²

Finalmente, el artículo 324 de la Constitución dispone lo siguiente:

*“**ARTÍCULO 324.** 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(...)”*

Como se puede evidenciar del análisis de la Constitución las autoridades locales que hacen parte del Distrito-como por ejemplo Bogotá- gozan de determinada autonomía para poder ejecutar los recursos que les son entregados. En este caso, el presupuesto que compone el Fondo de Desarrollo Legal.

Ahora bien, a modo de ejemplo se hace referencia al artículo 5° del Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*²³ establece que el gobierno y la administración del distrito está en cabeza de:

²² C. Const., Sent. C-535, jul. 12/12. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²³ Cabe recordar que el artículo 41 transitorio de la Constitución de 1991 facultó al Presidente de la República para expedir el Estatuto Orgánico de la Capital.

1. El Concejo Distrital.
2. El alcalde mayor.
3. Las juntas administradoras locales.
4. Los alcaldes y demás autoridades locales.
5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice.

Esto denota la relevancia constitucional que tienen las figuras de los alcaldes locales y las juntas administradoras locales en el Distrito Capital y que fueron desarrolladas por el Decreto Estatutario anteriormente reseñado.

Es claro que si el Constituyente fijó la creación de estas autoridades locales en el marco de la descentralización territorial, era para entregarles un grado de autonomía referente a los asuntos locales y distribución de competencias que estableció tanto la Constitución como la Ley.

Ahora bien, el hecho de que el legislador haya modificado lo referente a la representación legal y ordenación del gasto de los Fondos de Desarrollo Local y se los otorgue a los Alcaldes Distritales constituye una vulneración a la autonomía que emana de las autoridades locales como las Juntas de Administración Local y los Alcaldes Locales, ya que no pueden gestionar los asuntos propios de sus localidades y la ejecución del presupuesto queda al arbitrio del Alcalde Distrital.

(iii) Las juntas administradoras locales y los alcaldes locales.

Como ya se manifestó anteriormente, las Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes Locales son figuras creadas a partir de la Constitución y si bien no las define, esboza las diferentes funciones otorgadas por la Carta Magna en el caso de las JAL.

El artículo 318 de la Constitución consagra la razón fundamental de la creación de las JAL es la de: “(...) mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local(...)”²⁴ (Resaltado fuera del texto) por otro lado, establece que la elección de los miembros de las JAL son a través de voto popular y enuncia las funciones que están en cabeza de las JAL:

“(...)1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

²⁴ Art.318 de la Constitución Política Nacional.

3. *Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*

4. *Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*

5. *Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine*".²⁵ (Resaltado fuera del texto)

De la misma manera, el artículo 131 de la Ley 136 de 1994 "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*"²⁶., fija otras funciones para las JAL de las cuales se pueden encontrar:

“ARTÍCULO 131. FUNCIONES. *Las Juntas Administradoras Locales, además de las que les asigna el artículo 318 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

3. *Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.*

(...)

10. *Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.*

(...)

12. *Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.*

13. *Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana(...)*".²⁷
(Resaltado fuera del texto)

Bajo las disposiciones constitucionales y legales citadas es claro que las Juntas Administradoras Locales son las llamadas a gestionar todos los asuntos locales que surjan en el marco de sus competencias y territorios. Si la ley establece que

²⁵ Art. 318 de la Constitución Política Nacional.

²⁶ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994_pr002.html#131

²⁷ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994_pr002.html#131

la representación legal y la ordenación del gasto del presupuesto designado para los Fondos de Desarrollo Local-*cuya finalidad es la de la prestación de servicios, la construcción de obras cuya competencia es de las JAL y las erogaciones que se consoliden por las sesiones ordinarias y extraordinarias.*- queda en cabeza de los Alcaldes Distritales anula la autonomía de las JAL para hacerse cargo de todos los asuntos locales a los que haya lugar.

Cuando las JAL requieran realizar algún tipo de gasto público u obra de su competencia, depende de la disponibilidad y autorización del Alcalde Distrital. Esto implica un claro desconocimiento a la autonomía territorial y las disposiciones constitucionales que establecen que las autoridades locales estarán a cargo de todos los asuntos de su territorio.

De la misma manera, la Constitución crea la figura de los Alcaldes Locales para los regímenes especiales. Si bien no establece sus funciones, sí fija las siguientes reglas: (i) los alcaldes locales no son elegidos mediante voto popular; (ii) existe un poder de nominación por parte de cada una de las JAL para enviar una terna al Alcalde Distrital y finalmente; (iii) es el Alcalde Distrital el llamado a elegir los respectivos alcaldes locales de la terna enviada por la JAL²⁸.

A pesar de que los alcaldes locales no son elegidos popularmente, gozan de un grado de soberanía popular dada la nominación de las JAL. Ahora bien, el capítulo V de la Ley 1617 de 2013 se encarga de reglamentar todo lo relacionado con los Alcaldes Locales.

En dicha ley se reafirma el proceso de elección de los alcaldes locales, sin embargo, omite fijar las funciones de los alcaldes locales.

A modo de ejemplo, en el Distrito Capital, el artículo 5° del Decreto 411 del 30 de septiembre de 2016, fija las funciones de los alcaldes locales, donde se pueden encontrar:

“ARTÍCULO 5°. ALCALDÍAS LOCALES. Corresponde a las Alcaldías Locales el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Formular el Plan de Desarrollo Local en el marco de las orientaciones distritales.

b) Promover la organización social y estimular la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública local en el marco de las orientaciones distritales en la materia.

c) Coordinar la ejecución en el territorio de los planes programas y proyectos de las entidades y organismos distritales que intervienen en la localidad, como complemento al plan de desarrollo local, conforme a los lineamientos y orientaciones distritales.

²⁸ Art. 322 de la Constitución Política.

d) Desarrollar los procesos asociados a la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión con cargo a los recursos de los fondos de desarrollo local, cuando la delegación de la facultad de ejecución del gasto recaiga en el alcalde local.

(...)

l) Desarrollar los procesos y procedimientos requeridos para apoyar el cumplimiento de las funciones propias o delegadas en los alcaldes locales como autoridad administrativa, política y de policía en lo local (...).²⁹

Esta norma de inferior jerarquía que la Constitución, desarrolla a cabalidad la intención de los constituyentes, esto es, dotar de funciones y competencias a las autoridades locales en el marco de los asuntos locales que les corresponde. Ahora bien, como ya se ha reiterado, entregar al Alcalde Distrital la posibilidad de ser el ordenador del gasto de aquellos recursos cuya finalidad es solucionar los problemas del orden local, desconoce las diferentes normas constitucionales señaladas como vulneradas.

Además, el doctor Libardo Rodríguez manifiesta que la existencia de las JAL y alcaldes locales obedece:

“(...)a que las comunidades que residan en ellas se organicen, se expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida y participen en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y en el ejercicio de las funciones corresponden a las autoridades”.³⁰

Por lo tanto, si la representación legal y ordenación del gasto de los Fondos de Desarrollo local quedan en cabeza del Alcalde Distrital se dificulta, hasta ser inconstitucional que las autoridades locales como son las JAL y alcaldes locales puedan: (i) *contribuir al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida en sus territorios;* (ii) *cumplir su finalidad de dirigir, manejar, prestar los servicios públicos a los que haya lugar;* (iii) *construir obras de interés y;* (iv) *ejercer las funciones que les corresponden.*

(iv) El trámite para aprobar el presupuesto de los fondos de desarrollo local.

De antemano, se realiza la aclaración de que se expondrá el trámite que existe en el Distrito Capital para aprobar el presupuesto de los fondos de desarrollo local

²⁹ Art. 5 del Decreto 411 del 30 de septiembre de 2016.

³⁰ Rodríguez, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Bogotá: Editorial Temis, decimoquinta edición, 2018, p.290.

y se hará una breve referencia a Barranquilla y Cartagena y la situación actual que presentan.

Distrito Capital

El decreto 372 de 2010, *“Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local- F.D.L”*., se encarga de reglamentar todo lo relacionado con el proceso para aprobar el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.

En vista de lo anterior, el procedimiento es el siguiente:

-El Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal-CONFIS- se debe reunir con el Alcalde Distrital para remitirle a los Fondos de Desarrollo Local las directrices que se deben en cuenta para la elaboración del presupuesto anual de los Fondos de Desarrollo Local (Art.8 del Decreto 372 de 2010)

-Después de culminar esta tarea cada uno de los Fondos de Desarrollo Legal deben enviar a la Secretaría de Hacienda Distrital la proyección de Ingresos Corrientes y Recursos de Capital para su validación (Art.9 del Decreto 372 de 2010)

-Realizado este procedimiento, la Secretaría de Hacienda Distrital debe comunicar a los Fondos de Desarrollo Local el monto límite de la cuota de asignación respectiva con cada uno de los conceptos que delimitan el presupuesto. (Art. 10 del Decreto 372 de 2010)

-Cuando la Secretaría de Hacienda Distrital comunica a los fondos el monto límite de la cuota de asignación el alcalde local debe elaborar un Plan Operativo Anual de Inversiones con fundamento al Plan de Desarrollo Local y la cuota de asignación comunicada por la Secretaría de Hacienda Distrital. (Art.11 del Decreto 372 de 2010)

-El Plan Operativo Anual es la base para la elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de Inversión. (Art.11 del Decreto 372 de 2010)

-Realizada la tarea anterior, el Alcalde Local debe elaborar el Anteproyecto del Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local con la asesoría de diferentes entidades como la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Gobierno, entre otros., (Art.12 del Decreto 372 de 2010)

-El Anteproyecto que elabora el Alcalde Local debe contener los siguientes elementos para ser presentado y aprobado por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal-CONFIS-:

1. Mensaje presupuestal del respectivo alcalde local.
2. El proyecto de acuerdo-que presenta ante la JAL- donde se establezcan la disponibilidad inicial, ingresos corrientes, transferencias y recursos de

capital en el presupuesto de ingresos y de funcionamiento e inversión y disponibilidad final en el presupuesto de gastos.

3. Proyección de obligaciones por pagar.
4. Cálculo de los gastos generales inherentes al funcionamiento del Fondo de Desarrollo Local que se constituirán en la base para el cálculo de las apropiaciones de gastos generales
5. Matriz de productos, metas y resultados.
6. Plan operativo anual de inversiones con los programas y proyectos del presupuesto local para la siguiente vigencia fiscal.
7. La solicitud de vigencias futuras si las hubiere.

-Cuando el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal-CONFIS- emite concepto favorable, el Alcalde Local debe presentar ante las JAL dentro de los 3 primeros días de las sesiones ordinarias del mes de diciembre. El proyecto debe contener:

1. La disponibilidad inicial, ingresos corrientes, transferencias y recursos de capital en el presupuesto de ingresos y de funcionamiento e inversión y disponibilidad final en el presupuesto de gastos.
2. Un mensaje presupuestal el cual contendrá un análisis del contexto de la localidad, los riesgos financieros y económicos de mediano plazo y un análisis del proyecto del presupuesto presentado.
3. Vigencias futuras con su respectivo concepto favorable del CONFIS si las hubiere.
4. Un anexo informativo que contenga: detalle de los ingresos y gastos respectivos de la F.D.L, el Plan Operativo Anual de inversiones que contiene la inversión a nivel de programas y proyectos, matriz de productos, metas y resultados e informe de seguimiento a la ejecución del presupuesto destinado a la atención de poblaciones vulnerables. (Art. 15 Decreto 372 de 2010)

-La Junta de Administración Local debe realizar el estudio del proyecto de presupuesto y en este debe contar con el apoyo y asesoría del coordinador administrativo y financiero del Fondo de Desarrollo Local o quien haga sus veces y a los debates debe asistir el alcalde local quien sustentará el proyecto de presupuesto. Cabe recordar que las diferentes modificaciones que realice la Junta de Administración Local al proyecto de presupuesto debe contar con el concepto previo y favorable del Alcalde Local (Art.16 del Decreto 372 de 2010)

-Finalmente, la Junta debe aprobar y expedir el presupuesto anual del Fondo de Desarrollo Local antes de la medianoche del 15 de diciembre, si no lo hiciere, rige el proyecto presentado por el Alcalde Local. (Art. 17 del Decreto 372 de 2010)

Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

El artículo 328 de la Constitución Política de 1991, establece que Barranquilla se organiza como un Distrito Especial, Industrial y Portuario. Por otro lado, el Distrito Especial de Barranquilla también se divide por localidades y conforme al Acuerdo Distrital 006 de 2006, se establecieron 5 localidades (*Localidad Sur Occidente, Localidad Sur Oriente, Localidad Norte Centro Histórico, Localidad Metropolitana y Localidad Riomar*), con sus respectivos Alcaldes Locales y JAL. Y como ocurre en el Distrito Capital, los alcaldes locales son elegidos por el alcalde distrital por ternas enviadas de cada una de las Juntas Administradoras Locales

Cabe recordar que en el Distrito Especial de Barranquilla, los Fondos de Desarrollo Local entraron en funcionamiento hace tres años, por lo tanto, la entrega de los recursos sigue dependiendo del poder central de la administración de Barranquilla. Esto afecta sin duda el funcionamiento de las JAL y el desarrollo de obras locales.

Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Conforme al Acuerdo Distrital 026 de 2002, el Distrito Turístico de Cartagena de Indias se divide en tres localidades, las cuales son: Localidad Histórica y del Caribe Norte, Localidad de la Virgen y Turística y la Localidad Industrial y de Bahía.

Ahora bien, como lo reseña Chavarriaga Murillo, el presupuesto asignado para los Fondos de Desarrollo Local previa a la existencia de la Ley 1617 de 2013, solo servía para los gastos de funcionamiento de las JAL y si bien, con la expedición de dicha Ley, el presupuesto aumentó, las competencias otorgadas por el Concejo de Cartagena no son lo suficientemente fuertes para que tanto alcaldes locales como las JAL puedan hacer el uso debido de este presupuesto.³¹

Esto conlleva a analizar el procedimiento para expedir el presupuesto de los FDL en el Distrito Capital, dado que este tiende a ser más democrático y autónomo que el de Barranquilla y Cartagena.

Si se analiza detenidamente el procedimiento para expedir el presupuesto del Fondo de Desarrollo Local, es claro que resulta inconstitucional que la representación legal y la ordenación del gasto de dichos fondos estén en cabeza de los Alcaldes Distritales. Dicha disposición legal desconoce totalmente los parámetros constitucionales que permiten a estas autoridades locales encargarse de sus propios intereses en su territorio.

Esto es así, porque se excluye la participación del Alcalde Local, como representante legal del fondo y la posibilidad de gobernarse autónomamente de los niveles superiores de la administración distrital, se ve afectado. Es claro que

³¹<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/27417/73078557.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la norma demandada el Alcalde Distrital copta y controla todo el trámite para aprobar el presupuesto de los F.D.L., contrariando lo dispuesto en la Constitución Política en materia de autonomía territorial. La existencia de estas disposiciones legales implican que no existe razón jurídica alguna para que estas autoridades locales se mantengan dentro del ordenamiento jurídico colombiano, porque estas tendrían que someterse a los lineamientos del Alcalde Distrital y no tendrían el poder de velar por los asuntos locales desde la óptica del presupuesto.

(v) La autonomía de los alcaldes locales para participar en la creación del presupuesto de la juntas administradoras locales y la ejecución del mismo.

Como se evidenció anteriormente, tanto los alcaldes locales como los miembros de las JAL tienen una participación activa en la creación, aprobación y ejecución del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.

El ejemplo citado en el punto anterior demuestra la relevancia, importancia y autonomía territorial de las autoridades locales en materia presupuestal, tanto en su elaboración, ejecución y aprobación.

Por esta razón, lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 constituyen una clara vulneración a los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991 bajo los siguientes argumentos:

(i) Si la representación legal de los Fondos de Desarrollo local quedan en cabeza del Alcalde Distrital, los alcaldes locales pierden participación y autonomía en la elaboración del presupuesto dado que estos fondos deben enviar a la Secretaría de Hacienda Distrital la proyección de Ingresos Corrientes y Recursos de Capital para su validación, esto quiere decir, que dicha tarea la realizará el Alcalde Distrital, imponiendo desde un inicio sus políticas y decisiones a las autoridades locales.

Estas autoridades tendrían que aceptar un presupuesto que impone el alcalde distrital sin tener en cuenta no solo las necesidades de los territorios locales, sino hasta el punto de controlar los rubros para el funcionamiento de las JAL.

(ii) Si la ordenación del gasto del presupuesto que compone el Fondo de Desarrollo Local queda en cabeza del Alcalde Distrital, es claro que las autoridades locales pierden total autonomía para ejecutar el presupuesto que por la división territorial dispuesta por la Constitución les compete. Si el Alcalde va a controlar el gasto de dichos rubros sería incongruente la existencia de diferentes autoridades locales que puedan gobernarse autónomamente. La finalidad o intención del constituyente de permitir la existencia de autoridades locales que se encarguen de resolver los problemas que existen en sus localidades se desconoce y se vulnera con las disposiciones legales demandadas.

Si se permite al Alcalde Distrital ser el ordenador del gasto de los Fondos de Desarrollo Local, en él/ella queda el control de los rubros de funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, las cuales son elegidas popularmente. La ejecución de obras de carácter local quedan al arbitrio o decisión del Alcalde Distrital, por lo tanto, las autoridades locales no tienen el control de la gestión de sus asuntos propios.

Si bien, en las normas demandadas se habla de la posibilidad de delegar por parte del Alcalde Distrital a los alcaldes locales. Esta figura es propia de la centralización, el alcalde distrital delega asuntos y tareas específicas y este puede reasumir sus funciones en cualquier momento, por lo tanto esto no resulta un atenuante en la inconstitucionalidad de las normas que se demandan.

6. Conclusión.

En conclusión, las expresiones demandadas de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, *“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”*., resultan contrarias a los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991 por las razones anteriormente expuestas. De la misma manera el contenido de esta demanda de inconstitucionalidad cumple con los requisitos de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia* contenidos en la sentencia C-1052 de 2001.

7. Pretensión.

Única: Que se declaren inexecutable las expresiones “cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital(...)” y “el alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos (...)” de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2082 de 2021, *“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”*., por vulnerar los artículos 1, 287, 318, 322 y 324 de la Constitución Política de 1991.

8. Aclaración final.

Ante las observaciones de la Concejal del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Gloria Estrada, quien en su momento también fue edil, sobre el error que cometimos los congresistas al aprobar esta norma que cuenta con unos vicios de inconstitucionalidad. Por lo tanto, se realizó un análisis jurídico constitucional posterior y se encontraron ciertos los vicios de inconstitucionalidad que la Concejal Gloria Estrada expresó y que hoy se exponen en la presente demanda para enmendar el error cometido por el Congreso de la República.

9. Notificaciones.

Electrónica: alejandro.chacon@camara.gov.co y ssanchez1695@gmail.com

Cordialmente,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Alejandro' followed by a stylized surname.

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Representante a la Cámara

C.C. 88.205.470

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Sebastián' followed by a stylized surname.

SEBASTIÁN SÁNCHEZ GALLO

C.C. 1020810881