

FUNCIÓN DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Distribuir partidas globales asignadas en el presupuesto municipal con sujeción a los planes de desarrollo del municipio / CARGO DE INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO – Se configura respecto del acuerdo municipal que, al fijar un nuevo procedimiento, no conserva en las Juntas Administradoras Locales la función de distribuir las partidas globales asignadas en el presupuesto municipal / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ITAGÜI – Desconoce la Constitución y la ley al modificar la función de distribución de la Junta Administradora Local, al asignársela, en el nuevo procedimiento, a la administración municipal de Itagüí

Al tener en consideración lo regulado en el numeral 4 del artículo 318 de la Constitución Política, sobre la función de las JAL consistente en distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal, y el numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994, en el que se expresa la función de distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas, y garantizando la participación ciudadana, es evidente que es nulo, por infracción de las normas en las que deberían fundarse, el acuerdo municipal que, al fijar un nuevo procedimiento, suprime o limita inválidamente la función de las JAL de distribuir las partidas asignadas en el presupuesto municipal; ello por cuanto que el contenido de un acuerdo municipal, tal y como lo expresó el Tribunal de Antioquia, al ser una norma jerárquicamente inferior, no puede limitar la función reglada en la Constitución Política y la Ley. En efecto, la Constitución Política establece en el numeral 4 del artículo 318 que es función de las Juntas Administradoras Locales Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; así mismo, el numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994 regula como función de las mismas 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. En síntesis, de conformidad con lo anterior, trasladar dicha función en cabeza de la administración municipal es una limitación inválida, respecto de los contenidos de las normas superiores citadas, por lo que el Tribunal acertó cuando consideró que la norma inferior, que plantea un procedimiento, no puede modificar o suprimir lo consagrado en las normas superiores. Comoquiera que el contenido del Acuerdo Municipal nro. 011 de 2008 es contrario al ordenamiento jurídico superior invocado por el accionante, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se declaró la nulidad del acto administrativo referido.

FACULTADES DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES – Constitucionales y legales / PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA AUTONOMÍA LOCAL – Alcance respecto de las funciones de las juntas administradoras locales / FUNCIÓN DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Distribuir partidas globales asignadas en el presupuesto municipal con sujeción a los planes de desarrollo del municipio

[L]as Funciones de las Juntas Administradoras Locales implica el desarrollo de la democracia participativa, puesto que aportan en la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social, así como en la planeación para la inversión de recursos en obras públicas. En virtud de lo anterior, las Juntas Administradoras Locales tienen como función la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades encargadas de elaborar los planes de inversión (del nivel nacional, departamental o municipal); la distribución de las partidas globales que le sean asignadas en el presupuesto municipal o distrital, es decir, tienen poder de decisión sobre la inversión de recursos públicos y su correspondiente veeduría, así como la vigilancia y control sobre la prestación de los servicios municipales,

funciones que efectuará mediante resoluciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 de la Ley 136 de 1994. Así mismo, en esta última norma, el artículo 131 establece las funciones de las Juntas Administradoras Locales, las cuales están enmarcadas dentro del principio de democracia participativa y la autonomía local para la gestión de los asuntos públicos, en la que se incluye la función de distribuir partidas globales asignadas en el presupuesto municipal con sujeción a los planes de desarrollo del municipio, así como rendir concepto sobre la conveniencia de partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al concejo municipal, y presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción. [...] También, el artículo 135 de la Ley 136 de 1994, dentro del principio de democracia participativa, reguló que las Juntas Administradoras Locales promoverán reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo. En el mismo sentido, la Ley 1551 de 2012 estableció en su artículo 40 que «el concejo municipal o distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los corregimientos, comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal». Finalmente, las Juntas Administradoras Locales estarán sometidas al régimen de control fiscal establecido para el respectivo municipio, según lo consagrado en el artículo 136 de la Ley 136 de 1994, y sus resoluciones, actos, contratos, hechos y operaciones tendrán control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos señalados para el orden municipal, de conformidad con lo regulado en el artículo 137 ejusdem.

ANÁLISIS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Se realiza sobre los medios utilizados para conseguir un fin y no sobre las finalidades o intenciones de quien lo profirió

El apoderado de la parte demandada intentó justificar la legalidad del acto administrativo demandado al explicitar la finalidad de su expedición, cuando sostuvo que se pretendía armonizar la decisión de la inversión de los recursos con el plan de desarrollo y el plan de inversiones anuales, o que se quería evitar que los recursos fueran reintegrados [...] Esta Sala considera que el análisis sobre la validez de un acto administrativo se realiza sobre los medios utilizados para conseguir un fin, y no sobre las finalidades o intenciones de quien lo profirió, pues la finalidad puede ser loable, por ejemplo, proteger recursos públicos, pero los medios utilizados pueden estar en contravía de la Constitución y la Ley. Por lo anterior, para la Sala, el análisis sobre las finalidades que pretendía el Municipio resulta irrelevante para resolver el recurso de apelación, pues no se trata de una actuación soportada en el ordenamiento jurídico y las finalidades que éste busca, sino en finalidades de la propia administración municipal extraídas de lo que considera le es conveniente.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 338 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 117 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 120 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 131 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 135 / LEY 1551 DE 2012 – ARTÍCULO 40

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 011 DE 2008 (1 de octubre) CONCEJO MUNICIPAL DE ITAGÜÍ (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 05001-23-31-000-2009-01088-01

Actor: ROSA MARÍA ACEVEDO JARAMILLO Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE ITAGÜÍ – ANTIOQUIA

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD – C.C.A

Acto Acusado: Acuerdo municipal nro. 011 de 1º de octubre de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Itagüí, “por medio del cual se modifica el Acuerdo nro. 028 del 30 de diciembre de 2004, sobre las Juntas Administradoras Locales”.

Tesis: Es nulo, por infracción de las normas en las que debería fundarse, el acuerdo municipal que, al fijar un nuevo procedimiento, no conserva en las Juntas Administradoras Locales la función de distribuir las partidas globales asignadas en el presupuesto municipal.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia de 20 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se declaró la nulidad del Acuerdo municipal nro. 011 de 2008.

I.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. En ejercicio de la acción de simple nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), los ciudadanos Rosa María Acevedo Jaramillo, Julián Ramiro Dávila Hincapié y Carlos Mario Martínez Hincapié, en nombre propio, solicitaron la nulidad del Acuerdo municipal nro. 011 de 1 de octubre de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Itagüí, “por medio del cual se modifica el Acuerdo nro. 028 del 30 de diciembre de 2004, sobre las Juntas Administradoras Locales”.

Como pretensión subsidiaria, pidieron que, si el acto administrativo no está viciado de nulidad en su totalidad, se declare nulo su artículo 3°, que establece:

«La Administración Municipal presentará una oferta de proyectos para cada comuna, previamente concertada con la JAL respectiva, que esté en coherencia con el plan de inversiones, la cual servirá de insumo a la oferta institucional en concordancia con el plan de desarrollo. De dicha oferta cada JAL elegirá un proyecto para cada vigencia»¹

1.2. Adujeron como hechos de la demanda que, a través del Acuerdo nro. 011 de 2008, el Concejo de Itagüí modificó el Acuerdo nro. 028 de 2004, «el cual regula temas relacionados con las Juntas Administradoras Locales, en adelante, JAL»².

Agregaron que el Acuerdo nro. 028 de 2004 estaba en armonía con lo preceptuado en los artículos 318 de la Constitución Política y el numeral 13 de la Ley 136 de 1994, puesto que consagraba como función de las JAL la de distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. Dicha distribución se llevaba a cabo de la siguiente manera:

«Mediante el mecanismo de participación del “Cabildo Abierto”, las J.A.L. convocaban a la comunidad en general, organizaciones de carácter social y las diferentes instancias de participación de su respectiva comuna o corregimiento, para que estas formularan ante las J.A.L., propuestas de inversión para su respectiva comuna o el corregimiento.

De las propuestas de inversión presentadas por la comunidad, la respectiva J.A.L., dentro de los ocho días siguientes a la reunión mencionada anteriormente, decidía mediante resolución, la distribución de la asignación presupuestal del recurso de la siguiente vigencia.

Para la formulación de de (sic) los proyectos de inversión, cada J.A.L. contaba con la asesoría metodológica de planeación municipal, la asesoría técnica del despacho que tuviera injerencia con el objeto del proyecto a formular y la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social. Además los proyectos de inversión se formulaban de conformidad con la decisión tomada por la respectiva J.A.L., y los cuales debían radicarse a más tardar a julio 15 del año anterior al del presupuesto que pretenda ejecutar, con el fin de incorporarlo en el respectivo Plan Operativo Anual de Inversiones P.O.A.I.

Como se puede apreciar entonces, bajo la vigencia del acuerdo 028 de 2004, eran las J.A.L. las que tenían la potestad de decidir mediante

¹ Folio 15 del cuaderno de primera instancia.

² *Ibidem*.

resolución, la distribución de las partidas globales, pues eran quienes decidían sobre la inversión del presupuesto a ellas asignado, al escoger en qué proyectos se destinaban dichas partidas, y de los cuales valga decir, debía guardar coherencia con el Plan de Desarrollo Municipal»³ (sic)

Plantearon que el Acuerdo nro. 011 de 2008 le quitó la función referida a las JAL, la cual tiene fundamento constitucional y legal.

Así mismo, en el artículo 3° se reguló un procedimiento en el que la distribución de las partidas globales le correspondería a la administración municipal de Itagüí y no a las JAL, puesto que en cabeza de aquella recaería la función de presentar los proyectos y las JAL se limitarían «a escoger una de las ofertas sometidas a su consideración»⁴. El nuevo procedimiento sería el siguiente:

«La administración municipal presentará una oferta de proyectos, la que a bien tenga, para cada comuna o corregimiento del Municipio de Itagüí.

Dicha oferta de Proyectos, además de estar en coherencia con el Plan de inversiones, y de servir de insumo a la oferta institucional en concordancia con el plan de desarrollo, será concertada con cada una de las J.A.L. de la respectiva comuna o el corregimiento.

De la oferta presentada por la administración municipal, cada J.A.L. elegirá un proyecto para cada vigencia, quedando en consecuencia en cabeza de la Administración municipal de Itagüí, la función de distribuir las partidas globales que asigna el presupuesto municipal para cada comuna o corregimiento, al tenor de lo establecido en el artículo 318 de la Constitución, y 131 numeral 13 de la Ley 136 de 1994, toda vez que en adelante será la administración la que presentará la respectiva oferta de proyectos de inversión, limitando a las J.A.L. únicamente a escoger una de las tantas opciones presentadas por la administración»⁵.

Sostuvieron que un acuerdo municipal no puede suprimir una función otorgada a las JAL constitucionalmente y regulada en la ley, lo cual ha sido reclamado por parte de las JAL del municipio de Itagüí, «sin que se haya dado respuesta satisfactoria alguna al reclamo que fundadamente han elevado»⁶.

³ Folios 18 y 19 del Cuaderno de primera instancia.

⁴ Folio 16 del cuaderno de primera instancia.

⁵ Folios 19 y 20 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Folio 17 del cuaderno de primera instancia.

Argumentaron que la pretensión de la administración es presentar como concertación lo que realmente es la supresión de la función constitucional y legal que tienen las JAL de distribuir las partidas globales del presupuesto:

«Como argumento de la Administración Municipal del municipio de Itagüí, (sic) para justificar ante las J.A.L. (sic) la no asignación de las partidas necesarias para la ejecución de las propuestas aprobadas por las mismas, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, se aduce la necesidad de “socializar” el acuerdo 011 de 2008 con las diferentes organizaciones comunales y comunitarias del municipio, sin que dicha “socialización” sea un requisito para proceder a la asignación de dichas partidas por parte de la Administración municipal (sic), máxime cuando las propuestas presentadas por las J.A.L. (sic) ya han sido socializadas ampliamente con sus comunidades, antes de ser presentadas a la Administración Municipal. En resumen, la administración pretende bajo el manto de la concertación con la comunidad, hacer exigencias adicionales a las establecidas en la Constitución y la Ley, (sic) para que las propuestas presentadas por las J.A.L. (sic) no sean llevadas a feliz término»⁷.

Finalmente, expresaron que una norma inferior no puede desconocer normas de mayor jerarquía en las que deben fundarse, por lo cual sostuvieron que el acto está viciado de nulidad «por no ajustarse a lo establecido en lo establecido en la Constitución Política de Colombia en su artículo 318, y al numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994, normas a las cuales debía subordinarse»⁸.

1.3. Los demandantes plantearon el cargo de infracción de las normas en que debería fundarse el Acuerdo municipal, por lo que adujeron fueron violados los artículos 318, numeral 4, de la Constitución Política y 131, numeral 13, de la Ley 136 de 1994, como normas superiores a las que debería sujetarse el acto acusado. Dichas disposiciones consagran lo siguiente:

1.3.1. Identificación de las normas consideradas violadas

Constitución Política

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.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

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:

(...)

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

Ley 136 de 1994

Artículo 131: Las Juntas Administradoras Locales, además de las que les asigna el artículo 318 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes funciones:

(...)

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.

1.3.2. Concepto de la violación

La parte actora estimó que la norma de rango inferior, acuerdo municipal, no puede suprimir funciones establecidas en la Constitución y en la Ley, «o radicarlas en cabeza de otro ente, como ocurre en el caso bajo análisis, y en virtud de lo cual queda demostrada la inconstitucionalidad e ilegalidad del acuerdo 011 de 2008, tornándose imperativa su declaratoria de nulidad en defensa del ordenamiento jurídico»⁹.

Agregó que «el Concejo Municipal de Itagüí pretende, mediante acuerdo, modificar normas constitucionales y legales que marcan el derrotero al cual debe ceñirse todo acto que pretenda otorgar funciones a las J.A.L., pues es la Constitución, en principio, y la Ley 136 de 1994, las que determinan las funciones mínimas fundamentales que tienen dichas corporaciones edilicias»¹⁰.

2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de Itagüí, por intermedio de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de la pretensión principal y subsidiaria, con fundamento en lo siguiente:

⁹ Folio 21 del cuaderno de primera instancia.

¹⁰ Folio 22 del cuaderno de primera instancia.

En primer lugar, trajo a colación la exposición de motivos con los cuales el Alcalde Municipal sustentó el Acuerdo nro. 011 de 2008:

«La presente administración ha identificado una significativa dificultad en la ejecución de los presupuestos fijos asignados a las Juntas Administradoras Locales.

Esta ejecución se dificultó por la desarticulación entre las expectativas de estos organismos con las metas y objetivos de la administración y con las disposiciones legales.

Año tras año se ha presentado una inejecución acumulada de estos recursos, afectando los índices de ejecución presupuestal del Municipio y negando la posibilidad de invertir dichos recursos en la satisfacción de necesidades evidentes de cada comuna en coherencia con el plan de inversiones.

Como resultado de este análisis se encuentra necesario modificar el acuerdo 028 de 2004, para garantizar una ejecución efectiva de los presupuestos asignados a las Juntas Administradoras Locales»¹¹

En segundo lugar, sostuvo varios argumentos, entre ellos, que «en ningún momento se ha cercenado la facultad que tienen las J.A.L. para distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto Municipal, simplemente se pretende que las mismas sean distribuidas con sujeción al plan de desarrollo municipal y el plan de inversiones como lo ordena el artículo 131 numeral 13 de la ley 136 de 1994»¹².

Agregó que «se reconoce el derecho a la participación ciudadana cuando se indica que los proyectos que la administración presenta a consideración de las J.A.L. sean previamente concertados con éstas. La concertación permite armonizar el interés que tienen las J.A.L. en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de su respectiva comuna o corregimiento, con el plan de desarrollo y el plan de inversiones del municipio»¹³

Adicionalmente, afirmó que «lo que se pretendió con la expedición de la norma demandada es que la distribución de los recursos asignados por el Municipio se haga en un proyecto específico previamente concertado con las JAL, que coincida con las metas y objetivos establecidos en el plan de desarrollo y evitar que los mismos se destinen para finalidades distintas, o lo que es peor, que dichos recursos deban ser reintegrados por falta de ejecución a pesar de las sentidas necesidades de la

¹¹ Folio 61 del cuaderno de primera instancia.

¹² *Ibidem*.

¹³ Folio 61 del cuaderno de primera instancia.

comunidad. Lo anterior guarda consonancia con el principio de coherencia previsto en el artículo 3, literal m) de la ley 152 de 1994, según el cual, los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste»¹⁴.

Finalmente, adujo que los recursos públicos deben ser manejados con criterios de eficiencia y responsabilidad, aunado a que las JAL conservan las facultades de distribuir las partidas que les asigne el presupuesto municipal, «solo que dicha distribución se debe hacer en un proyecto previamente concertado entre la administración y las JAL, que guarde coherencia con el plan de desarrollo y el plan de inversiones».

En virtud de lo expuesto, formuló como excepción la presunción de legalidad del acto administrativo y planteó que la parte demandante debía probar la infracción de las normas superiores en que debería fundarse el acto administrativo.

3. LA SENTENCIA APELADA¹⁵

Mediante sentencia de 20 de marzo de 2014, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad del Acuerdo Municipal nro. 011 de 1 de octubre de 2008, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, determinó la naturaleza jurídica y funciones de las Juntas Administradoras Locales, en el que concluyó que «fueron establecidas con el propósito de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y articular el nivel distrital y el local – unicidad»¹⁶ y que «son corporaciones públicas, cuerpos de representación elegidos por el pueblo, que participan en la elaboración de planes y programas, propuestas de inversión, que tienen funciones de vigilancia y control de la gestión pública, etc.-, y que hacen parte de la administración municipal o distrital; obligadas a cumplir, en todas sus atribuciones, las normas constitucionales de manera prevalente».

En segundo lugar, confirmó que entre las funciones constitucionales asignadas a las Juntas Administradoras Locales está la de distribuir las partidas globales que se les

¹⁴ Folios 61 y 62 del cuaderno de primera instancia.

¹⁵ Folios 86 a 93 del cuaderno de primera instancia.

¹⁶ Folio 89 del cuaderno de primera instancia.

asigne en el presupuesto municipal (artículo 318 de la Constitución Política), lo cual fue desarrollado por el numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994, el cual consagra que dicha distribución deberá realizarse con sujeción a los planes de desarrollo del municipio, atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas, y garantizando la participación ciudadana.

En tercer lugar, verificó el contenido del Acuerdo Municipal nro. 011 de 2008 y constató que dicha función fue suprimida¹⁷ y asignada a la Administración Municipal, en quien recae la función de presentar una oferta de proyectos para cada comuna, previamente concertada con la JAL respectiva, en coherencia con el plan de inversiones y en concordancia con el plan de desarrollo, en la que cada JAL elegirá un proyecto para cada vigencia, de conformidad con dicha oferta institucional realizada por el municipio¹⁸.

Adicionalmente, valoró el Tribunal que el numeral 3 del artículo 41 de la Ley 136 de 1994 establece una regla de prohibición para el Concejo Municipal consistente en que no puede intervenir en asuntos que no sean de su competencia, por medio de acuerdos o resoluciones.

Así mismo, sostuvo que la finalidad del Acuerdo nro. 011 de 2008, que manifiesta el Municipio fue perseguida en términos de armonización con el plan de inversiones y el plan de desarrollo, ya existía en el Acuerdo nro. 028 de 2004, modificado por el acto acusado, puesto que en su artículo 11 se consagraba que «la decisión que de estos recursos realicen las Juntas Administradoras Locales deberá guardar coherencia con los respectivos planes sectoriales de las comunas y corregimientos así como en el Plan de Desarrollo Municipal»¹⁹, por lo que concluyó que suprimir o variar una función consagrada constitucional y legalmente «comporta un exceso en el ejercicio de sus facultades»²⁰.

Finalmente, arguyó el Tribunal que «la distribución de las partidas globales (...) es una función asignada a las JAL en la misma Constitución y la Ley, y no se trata de una materia delegada, y que por ende no podría ser suprimida o modificada, para ser radicada en cabeza del ente territorial, en la medida que es quien presenta la oferta

¹⁷ Folio 91 (reverso) del cuaderno de primera instancia.

¹⁸ Cfr. *Ibidem*.

¹⁹ Folio 92 del cuaderno de primera instancia.

²⁰ *Ibidem*.

de proyectos, en tanto que las JAL simplemente podrán elegir un proyecto para cada vigencia, pero no podrán efectuar la distribución de la correspondiente partida»²¹.

4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada, Municipio de Itagüí, por intermedio de apoderado judicial, interpuso, oportunamente, recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Solicitó que se revoque la decisión y se deniegue las pretensiones de la demanda. El recurso presentado fue el siguiente:

«Motivos de inconformidad

1. En ningún momento se ha cercenado la facultad constitucional y legal que tienen las J.A.L. para distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto Municipal, simplemente se pretendió con el acto demandado que las mismas sean distribuidas con sujeción al plan de desarrollo municipal y el plan de inversiones como lo ordena el artículo 131 numeral 13 de la ley 136 de 1994.

2. Igualmente se reconoce el derecho a la participación ciudadana cuando se indica que los proyectos que la administración presenta a consideración de las J.A.L. sean previamente concertados con estas. La concertación permite armonizar el interés que tienen las J.A.L. en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de su respectiva comuna o corregimiento, con el plan de desarrollo y el plan de inversiones del Municipio.

3. Lo que se pretendió con la expedición de la norma demandada es que la distribución de los recursos asignados por el Municipio se haga en un proyecto específico previamente concertado con las J.A.L., que coincida con las metas y objetivos establecidos en el plan de desarrollo y evitar que los mismos se destinen para finalidades distintas, o lo que es peor, que dichos recursos deban ser reintegrados por falta de ejecución a pesar de las sentidas necesidades de la comunidad. Lo anterior guarda consonancia con el principio de coherencia previsto en el artículo 3, literal m) de la ley 152 de 1994, según el cual, los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

4. La distribución de las partidas del presupuesto municipal que se asignan a las J.A.L. no pueden ser manejadas por fuera de los planes y programas trazados por la administración municipal, porque al fin de cuentas se trata de recursos públicos que deben ser administrados con criterios de eficiencia y responsabilidad.

5. En conclusión, las J.A.L. conservan la facultad de distribuir las partidas que les asigne el presupuesto municipal, solo que dicha distribución se debe hacer en un proyecto previamente concertado

²¹ Folio 92 (reverso) del cuaderno de primera instancia.

entre la administración y las J.A.L., que guarde coherencia con el plan de desarrollo y el plan de inversiones y garantice la satisfacción de las necesidades básicas que se presenten en cada comuna o corregimiento.

6. Con base en la prueba que obra en el proceso y en particular el oficio 0001672 de 22 de febrero de 2011, respuesta a exhorto 196, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Itagüí certificó los recursos asignados con cargo a las Juntas Administradoras Locales de la vigencia 2008-2009, así:

Vigencia 2008: \$602.092.000

Vigencia 2009: \$429.500.000

Lo anterior solo demuestra que la entidad que represento ha venido asignado (sic) las partidas de los recursos de inversión a las Juntas Administradoras Locales después de la expedición del acuerdo 011 de 2008, cumpliendo así con lo establecido en los artículos 318, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia y 131, numeral 13 de la ley 136 de 1994»²².

5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 1º de diciembre de 2014, se admitió, por parte del Despacho sustanciador de esta Corporación, el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 20 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Con auto de 17 de junio de 2015, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Procurador Delegado ante el Consejo de Estado para que, si así lo consideraba, formule su concepto.

De conformidad con el informe secretarial de 3 de agosto de 2015, dentro del término del traslado concedido para alegar de conclusión, no hubo manifestación de las partes.

El Procurador Delegado ante el Consejo de Estado guardó silencio.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

6. COMPETENCIA

²² Folio 95 (anverso y reverso) del cuaderno de primera instancia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 129 del Código Contencioso Administrativo- Decreto 01 de 1984 y 13 del Acuerdo nro. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, esta Sección es competente para conocer del recurso de apelación.

7. FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Tal y como fue tratado en la sentencia de primera instancia, las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas de representación popular que tienen como propósito la articulación de los niveles locales o comunales con el nivel municipal o distrital, con el fin de que el desarrollo del municipio o la ciudad se ejecute de manera armónica para mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.

Lo anterior, de conformidad con el constituyente primario²³, se logra al otorgarle a los concejos municipales la facultad para dividir sus municipios en comunas, dentro del área urbana, o corregimientos, en el área rural. En desarrollo de lo anterior, el artículo 117 de la Ley 136 de 1994 estableció que el concejo municipal, en el acuerdo que divida el territorio de los municipios y distritos clasificados en categoría especial, primera, segunda, tercera y cuarta, fijará la denominación de las Juntas Administradoras Locales, sus **límites y atribuciones**, y proferirá las normas necesarias para su organización y funcionamiento.

En lo que respecta a los límites y atribuciones de las Juntas Administradoras Locales, el concejo municipal podrá reglamentarlos de conformidad con los contenidos y alcances fijados en la Constitución y la Ley.

Según lo consagrado en el artículo 318 de la Constitución Política, «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:

²³ Según lo dispuesto en la Constitución Política que expresa en el artículo 318, inciso primero: «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».

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.» (Énfasis de la Sala).

Como se puede observar, las Funciones de las Juntas Administradoras Locales implica el desarrollo de la democracia participativa, puesto que aportan en la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social, así como en la planeación para la inversión de recursos en obras públicas.

En virtud de lo anterior, las Juntas Administradoras Locales tienen como función la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades encargadas de elaborar los planes de inversión (del nivel nacional, departamental o municipal); la distribución de las partidas globales que le sean asignadas en el presupuesto municipal o distrital, es decir, tienen poder de decisión sobre la inversión de recursos públicos y su correspondiente veeduría, así como la vigilancia y control sobre la prestación de los servicios municipales, funciones que efectuará mediante resoluciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 de la Ley 136 de 1994.

Así mismo, en esta última norma, el artículo 131 establece las funciones de las Juntas Administradoras Locales, las cuales están enmarcadas dentro del principio de democracia participativa y la autonomía local para la gestión de los asuntos públicos, en la que se incluye la función de **distribuir partidas globales asignadas en el presupuesto municipal con sujeción a los planes de desarrollo del municipio**, así como rendir concepto sobre la conveniencia de partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al concejo municipal, y presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción. Veamos:

1. Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones.
2. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
3. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.
4. Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.
5. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela.
6. Elaborar temas para el nombramiento de corregidores.
7. Ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales.
8. Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible.
9. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el Concejo Municipal.
10. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.
11. Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones.
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.
14. Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 1551 de 2012. Elaborar el plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento en los casos en que este haya sido adoptado por la administración municipal, incorporando los conceptos del concejo comunal y/o corregimental de planeación, para lo cual distribuirá las partidas del

presupuesto participativo de cada comuna o corregimiento, que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental, antes de ser incorporado a los actos administrativos del concejo distrital o municipal.

15. Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 1551 de 2012. Presentar un Pronunciamiento debidamente aprobado por la Junta administradora local, de carácter no vinculante, acerca de los efectos de las rutas de transporte, construcción de nuevos centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares, discotecas, dentro de la comuna o corregimiento, solicitadas a la Administración o propuestas por el Alcalde antes de la presentación del Proyecto al Concejo o la adopción de las mismas; incluyendo dentro de este los conceptos del concejo comunal y/o corregimental de planeación, Secretaría de Planeación Municipal y la autoridad ambiental competente. El pronunciamiento debe ser proferido en un plazo máximo de treinta (30) días, vencido el cual sin que la JAL se haya manifestado, se entenderá la conveniencia del proyecto o solicitud. En todo caso, el concepto emitido se ajustará a lo establecido por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos presupuestales que se desprenden de las atribuciones previstas en el presente artículo, los alcaldes consultarán las diferentes Juntas Administradoras Locales, previamente a la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual.

PARÁGRAFO 2o. El desconocimiento por parte de las autoridades locales de la participación ciudadana determinada en esta ley constituye causal de mala conducta.

PARÁGRAFO 3o. Parágrafo adicionado por el artículo 43 de la Ley 1551 de 2012. Cada ejercicio de presupuesto participativo corresponde a la vigencia del plan operativo anual de inversiones del año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal, de conformidad con el reglamento expedido por el respectivo Concejo.

También, el artículo 135 ²⁴ de la Ley 136 de 1994, dentro del principio de democracia participativa, reguló que las Juntas Administradoras Locales promoverán reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, **a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo.**

²⁴ **Artículo 135. CONCERTACIÓN.** Las Juntas Administradoras Locales promoverán reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo.

En el mismo sentido, la Ley 1551 de 2012 estableció en su artículo 40 ²⁵ que «el concejo municipal o distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los corregimientos, comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal».

Finalmente, las Juntas Administradoras Locales estarán sometidas al régimen de control fiscal establecido para el respectivo municipio, según lo consagrado en el artículo 136 de la Ley 136 de 1994, y sus resoluciones, actos, contratos, hechos y operaciones tendrán control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos señalados para el orden municipal, de conformidad con lo regulado en el artículo 137 *ejusdem*.

8. EL ACTO ACUSADO

La Sala encuentra que, tanto en la demanda como en la decisión del tribunal, se debatió que el Acuerdo nro. 011 de 2008 suprimió del Acuerdo nro. 028 de 2004, la función de las Juntas Administradoras Locales de distribuir las partidas globales asignadas en el presupuesto municipal, por lo que se procederá a examinar el acto acusado, en aras de verificar si ello ocurrió en dichos términos:

El Acuerdo nro. 011 de 2008 consta de tres artículos.

8.1. El artículo 1° del mencionado acuerdo modificó integralmente el artículo 2 del Acuerdo nro. 028 de 2004, de la siguiente manera:

	Acuerdo nro. 028 de 2004	Acuerdo nro. 011 de 2008
Numeral y comentario	Artículo 2. FUNCIONES: Corresponde a las Juntas Administradoras Locales en cada una de sus respectivas comunas y/o corregimientos las	Artículo 1. El artículo 2 del acuerdo 028 quedaría así: FUNCIONES: Corresponde a las Juntas Administradoras

²⁵ El cual adicionó el parágrafo 3 al artículo 131 de la Ley 136 de 1994.

	siguientes funciones:	Locales en cada una de sus respectivas comunas y/o corregimientos las siguientes funciones:
El numeral 1 se mantiene igual.	1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico, social y de obras públicas.	1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico, social y de obras públicas.
El numeral 2 se mantiene igual.	2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos	2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
El numeral 3 se mantiene igual.	3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.	3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
El contenido del numeral 4 del Acuerdo nro. 028 de 2004 no aparece en el Acuerdo nro. 011 de 2008, lo que implica que la modificación suprimió esta función en el acto administrativo del orden municipal.	4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.	
El numeral 5 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 4 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	5. Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo Municipal y otras autoridades locales.	4. Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo Municipal y otras autoridades locales.
El numeral 6 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 5 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	6. Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionado con el objeto de sus funciones.	5. Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionado con el objeto de sus funciones.
El numeral 7 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 6 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	7. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.	6. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
El numeral 8 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 7 del Acuerdo nro. 011 de	8. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción	7. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción

2008.	comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.	comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.
El numeral 9 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 8 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	9. Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares	8. Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares
El numeral 10 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 9 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	10. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela.	9. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela.
El numeral 11 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 10 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	11. Elaborar ternas para el nombramiento del corregidor, para el caso de la Junta Administradora Local del Corregimiento.	10. Elaborar ternas para el nombramiento del corregidor, para el caso de la Junta Administradora Local del Corregimiento.
El numeral 12 del Acuerdo nro. 028 de 2004 no aparece en el Acuerdo nro. 011 de 2008, lo que implica que la modificación suprimió esta función en el acto administrativo del orden municipal.	12. Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible.	
El numeral 13 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 11 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	13. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la	11. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la

	reglamentación que expida el Concejo Municipal.	reglamentación que expida el Concejo Municipal.
El numeral 14 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 12 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	14. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.	12. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.
El numeral 15 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 13 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	15. Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones.	13. Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones.
El numeral 16 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 14 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	16. Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.	14. Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.
El numeral 17 del Acuerdo nro. 028 de 2004 no aparece en el Acuerdo nro. 011 de 2008, lo que implica que la modificación suprimió esta función en el acto administrativo del orden municipal.	17. 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.	
El numeral 18 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 15 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	18. Expedir su propio reglamento en el cual se determinen sus sesiones y, en general, el régimen de su organización y funcionamiento.	15. Expedir su propio reglamento en el cual se determinen sus sesiones y, en general, el régimen de su organización y funcionamiento.
El numeral 19 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 16 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	19. Actuar de manera coordinada con todas las autoridades municipales y colaborar con ellas para el ejercicio de sus funciones.	16. Actuar de manera coordinada con todas las autoridades municipales y colaborar con ellas para el ejercicio de sus funciones.
El numeral 20 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el numeral 17 del Acuerdo nro. 011 de 2008.	20. Promover reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean	17. Promover reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean

	de su cargo	de su cargo
El párrafo 1° del artículo 2 del Acuerdo nro. 028 de 2004 no aparece en el Acuerdo nro. 011 de 2008, lo que implica que la modificación suprimió esta función en el acto administrativo del orden municipal.	PARÁGRAFO 1o. Para los efectos presupuestales que se desprenden de las atribuciones previstas en el presente artículo, los alcaldes consultarán las diferentes Juntas Administradoras Locales, previamente a la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual.	
El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo nro. 028 de 2004 coincide con el párrafo 1 del Acuerdo nro. 11 de 2008.	PARÁGRAFO 2°. Las Juntas Administradoras Locales podrán cumplir funciones delegadas por la Constitución, la Ley, los Acuerdos Municipales, así como aquellas en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones estatales que les asigne la Ley y le deleguen las autoridades locales y el Concejo Municipal, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes normas generales: 1. La delegación se hará con el fin de obtener un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios. En todo caso, dichas competencias están subordinadas al Plan de Desarrollo Municipal. 2. No se podrán descentralizar servicios ni asignar responsabilidades sin la previa destinación de los recursos para atenderlos.	PARÁGRAFO 1°. Las Juntas Administradoras Locales podrán cumplir funciones delegadas por la Constitución, la Ley, los Acuerdos Municipales, así como aquellas en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones estatales que les asigne la Ley y le deleguen las autoridades locales y el Concejo Municipal, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes normas generales: 1. La delegación se hará con el fin de obtener un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios. En todo caso, dichas competencias están subordinadas al Plan de Desarrollo Municipal. 2. No se podrán descentralizar servicios ni asignar responsabilidades sin la previa destinación de los recursos suficientes para atenderlos.

En síntesis, el Acuerdo nro. 011 de 2008, respecto de las facultades de las Juntas Administradoras Locales existentes en el Acuerdo nro. 028 de 2004, modificó su artículo segundo, en el que no consagró las siguientes funciones:

i) Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; ii) Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible; iii) 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; y iv) la aclaración del parágrafo 1° que expresa lo siguiente: para los efectos presupuestales que se desprenden de las atribuciones previstas en el presente artículo, los alcaldes consultarán las diferentes Juntas Administradoras Locales, previamente a la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual.

No obstante, se advierte que dichas funciones están consagradas en la Constitución y la Ley, así:

i) Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal: **regulada en el numeral 4 del artículo 318 de la Constitución Política de Colombia.**

ii) Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible: **consagrada en el numeral 8 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994.**

iii) 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: **expresada en el numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994.**

iv) La aclaración del parágrafo, «para los efectos presupuestales que se desprenden de las atribuciones previstas en el presente artículo, los alcaldes consultarán las diferentes Juntas Administradoras Locales, previamente a la elaboración y

presentación de los planes de inversión y presupuesto anual», **se encuentra regulada en el parágrafo 1 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994.**

8.2. El artículo 2° del Acuerdo nro. 011 de 2008 derogó expresamente los artículos 11 y 12 del Acuerdo 028 de 2004, que regulaban, respectivamente, *i)* la asignación de recursos a las Juntas Administradoras Locales (en adelante, JAL) y establecía que ellas tomaban la decisión sobre la inversión de dichos recursos, «previos aval social y viabilidad técnica y financiera, expedidos por la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección Administrativa de Planeación», así como que la decisión que de estos recursos realizaran las JAL deberían guardar coherencia con los respectivos planes sectoriales de las comunas y corregimiento, y el Plan de Desarrollo Municipal, y *ii)* regulaba el procedimiento para la identificación de prioridades y la decisión de las JAL para la inversión de las partidas globales asignadas en el presupuesto, que incluye la participación ciudadana, a través de un cabildo abierto.

8.3. El artículo 3° del Acuerdo nro. 011 de 2008, creó un nuevo procedimiento para la distribución de las partidas globales, consistente en que «la Administración Municipal presentará una oferta de proyectos para cada comuna, previamente concertada con la JAL respectiva, que esté en coherencia con el plan de inversiones, la cual servirá de insumo a la oferta institucional en concordancia con el plan de desarrollo. De dicha Oferta cada JAL elegirá un proyecto para cada vigencia».

Lo anterior significa que las Juntas Administradoras Locales ya no tendrán la decisión directa sobre la distribución de las partidas globales asignadas en el presupuesto, sino que deberán elegir un proyecto puesto en consideración por parte de la Administración Municipal, de una oferta de proyectos, previamente concertados.

9. ANÁLISIS

9.1. Valoración de los argumentos del recurso de apelación y definición de los problemas a resolver

9.1.1. Sobre el asunto a resolver

Esta Sala infiere que el motivo de inconformidad del recurrente con la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia consiste en que, a su juicio, el a

quo concluyó, sin ser cierto, que el Acuerdo nro. 011 de 2008 le quitó la función a las JAL de distribuir las partidas que les asigne el presupuesto municipal.

Sostuvo el recurrente que la interpretación correcta consiste en que el Acuerdo nro. 011 de 2008 les mantiene a las JAL la función de distribución de las partidas asignadas en el presupuesto, solo que dicha distribución se debe hacer en un proyecto previamente concertado con la administración.

9.1.2. Otros asuntos

En lo que atañe a los demás argumentos planteados en el recurso de apelación, la Sala considera lo siguiente:

9.1.2.1. Sobre el argumento de finalidad:

El apoderado de la parte demandada intentó justificar la legalidad del acto administrativo demandado al explicitar la finalidad de su expedición, cuando sostuvo que se pretendía armonizar la decisión de la inversión de los recursos con el plan de desarrollo y el plan de inversiones anuales, o que se quería evitar que los recursos fueran reintegrados:

«simplemente se pretendió con el acto demandado que [las partidas globales asignadas] sean distribuidas con sujeción al plan de desarrollo municipal y el plan de inversiones»²⁶ o que «lo que se pretendió con la expedición de la norma demandada es que la distribución de los recursos asignados por el Municipio se haga en un proyecto específico previamente concertado con las JAL, que coincida con las metas y objetivos establecidos en el plan de desarrollo y evitar que los mismos se destinen para finalidades distintas, o lo que es peor, que dichos recursos deban ser reintegrados por falta de ejecución»²⁷.

Esta Sala considera que el análisis sobre la validez de un acto administrativo se realiza sobre los medios utilizados para conseguir un fin, y no sobre las finalidades o intenciones de quien lo profirió, pues la finalidad puede ser loable, por ejemplo, proteger recursos públicos, pero los medios utilizados pueden estar en contravía de la Constitución y la Ley. Por lo anterior, para la Sala, el análisis sobre las finalidades que pretendía el Municipio resulta irrelevante para resolver el recurso de apelación, pues no se trata de una actuación soportada en el ordenamiento jurídico y las

²⁶ Folio 95 del cuaderno de primera instancia.

²⁷ *Ibidem*.

finalidades que éste busca, sino en finalidades de la propia administración municipal extraídas de lo que considera le es conveniente.

En el caso concreto, se trata de analizar si el medio elegido, es decir, el nuevo procedimiento fijado en el Acuerdo nro. 011 de 2008, implica limitar válidamente, o no, la función de las Juntas Administradoras Locales de distribuir las partidas asignadas en el presupuesto.

9.1.2.2. En lo que respecta a la afirmación sobre el manejo de los recursos por fuera de los planes de desarrollo e inversión municipal

El argumento consistente en afirmar que «la distribución de las partidas del presupuesto que se asignan a las JAL no pueden ser manejadas por fuera de los planes y programas trazados por la administración municipal, porque al fin de cuentas se trata de recursos públicos que deben ser administrados con criterios de eficiencia y responsabilidad», no sólo no es cierto, en atención a la regla fijada en el numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994 ²⁸, que expresa que las Juntas Administradoras Locales tienen como función “Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio”, sino que no logra configurar un verdadero motivo de ataque a la decisión del *a quo*, por lo que no hay lugar a la formulación de problema jurídico alguno en relación con la legalidad del Acuerdo nro. 011 de 2008.

9.1.2.3. En lo que atañe al argumento del cumplimiento de la asignación de las partidas presupuestales de vigencias 2008 y 2009

Lo mismo sucede con el argumento en el que el apoderado expresa que está demostrado que el municipio de Itagüí ha asignado las partidas presupuestales de los recursos de inversión a las Juntas Administradoras Locales de las vigencias 2008 y 2009, de tal forma que, en su criterio, se cumple con lo establecido en las disposiciones que en la demanda se expresan violadas.

Lo anterior, no solo no es un tema de debate, sino que, en todo caso, la asignación presupuestal no implica el cumplimiento de las normas referidas, pues no existe ninguna relación argumental entre el hecho de asignar presupuesto y respetar la

²⁸ 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.

función de distribución o decisión de la inversión de dichos recursos por parte de las JAL. Por lo dicho, tampoco hay lugar a la formulación de algún problema jurídico en relación con este argumento de impugnación sobre la legalidad del Acuerdo nro. 011 de 2008, respecto de la decisión del *a quo*.

9.2. Problemas a resolver

Tal y como se enunció en precedencia, el punto planteado por el recurrente en la apelación gira en torno a resolver la siguiente cuestión, sobre la base del presunto error cometido por el Tribunal:

¿Es cierto que las JAL conservan la facultad de distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal, si, en el nuevo procedimiento, la administración presenta varios proyectos, previamente concertados con las JAL, quienes deben elegir uno de ellos por cada vigencia, que guarde coherencia con el plan de desarrollo y el plan de inversiones y garantice la satisfacción de las necesidades básicas que se presenten en cada comuna o corregimiento?

En caso de que la respuesta sea negativa, se deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Es nulo, por infracción de las normas en las que deberían fundarse, el acuerdo municipal que, al fijar un nuevo procedimiento, no conservó en las JAL la función de distribuir las partidas que les asigne al presupuesto municipal?

9.3. Resolución de los problemas

9.3.1. Al problema de certeza

Esta Sala considera que, contrario a lo sostenido por el recurrente, el Tribunal de Antioquia acertó cuando consideró como cierto que el Acuerdo nro. 011 de 2008 no conservó la función asignada a las JAL de distribuir la partida fijada en el presupuesto municipal y que con dicho acto administrativo se modificó la función de distribución, al asignársela, en el nuevo procedimiento, a la administración municipal de Itagüí.

En efecto, el artículo 3 del Acuerdo municipal nro. 011 de 2008 estableció el nuevo procedimiento, así:

«La Administración Municipal presentará una oferta de proyectos para cada comuna, previamente concertada con la JAL respectiva, que esté en coherencia con el plan de inversiones, la cual servirá de insumo a la oferta institucional, en concordancia con el plan de desarrollo. De dicha oferta cada JAL elegirá un proyecto para cada vigencia»²⁹.

Es claro que el nuevo procedimiento limita la función de distribución por parte de las Juntas Administradoras Locales, ya que le otorga la decisión sobre qué proyectos se ejecutarán a la administración municipal, quien presentará varios para que las JAL elijan uno de ellos para cada vigencia.

El hecho de plantear la administración que los proyectos serán previamente concertados, es un asunto que no contempla la constitución ni la ley, lo que significa que no es posible entender que la función de distribución asignada en la Constitución y la Ley se cumple al someter a concertación un proyecto, ya que ella, según el procedimiento planteado, no garantiza la facultad constitucional y legal de decisión sobre la distribución de los recursos o la decisión sobre qué proyectos se van a ejecutar. En el caso concreto, la función de las JAL se limita inválidamente con el procedimiento de concertación propuesto.

Por lo anterior, no es cierto, como lo sostuvo el recurrente, que la interpretación correcta consiste en que el Acuerdo nro. 011 de 2008 les mantiene a las JAL la función de distribución de las partidas asignadas en el presupuesto, pues ellas solamente podrán elegir entre los proyectos presentados por la administración, limitando su facultad de decisión, tal y como acertadamente lo sostuvo el Tribunal, cuando afirmó que dicha función no podía ser radicada en cabeza del ente territorial»³⁰, ya que «es una función asignada a las JAL en la misma Constitución y la Ley»³¹.

Precisamente, el artículo 3° del Acuerdo municipal nro. 011 de 2008 establece que la administración municipal tiene la función de presentar la oferta de proyectos, es decir, distribuir el presupuesto asignado a las JAL, quienes deberán elegir un proyecto de dicha oferta, lo que significa que éstas no ejercen la función a ellas asignadas en la Constitución y en la Ley.

²⁹ Folio 2 del cuaderno de primera instancia.

³⁰ Folio 92 (reverso) del cuaderno de primera instancia.

³¹ *Ibídem*.

En síntesis, **no es cierto** que el nuevo procedimiento fijado en el Acuerdo nro. 011 de 2008 implicó la conservación de la función de las JAL de distribuir las partidas asignadas en el presupuesto.

10.3.2. HECHOS RELEVANTES

10.3.2.1. El Acuerdo nro. 011 de 1 de octubre de 2008, al modificar el Acuerdo nro. 028 de 2004, implicó la restricción de la función de las JAL consistente en distribuir las partidas globales que les asigna el presupuesto municipal.

10.3.2.2. El acto acusado creó un nuevo procedimiento para la distribución de las partidas asignadas en el presupuesto a las JAL, en el que éstas deberán elegir un proyecto puesto en consideración por parte de la Administración Municipal, previamente concertado.

10.3.3. Respuesta al problema jurídico

Al tener en consideración lo regulado en el numeral 4 del artículo 318 de la Constitución Política, sobre la función de las JAL consistente en distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal, y el numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994, en el que se expresa la función de distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas, y garantizando la participación ciudadana, es evidente que es nulo, por infracción de las normas en las que deberían fundarse, el acuerdo municipal que, al fijar un nuevo procedimiento, suprime o limita inválidamente la función de las JAL de distribuir las partidas asignadas en el presupuesto municipal; ello por cuanto que el contenido de un acuerdo municipal, tal y como lo expresó el Tribunal de Antioquia, al ser una norma jerárquicamente inferior, no puede limitar la función reglada en la Constitución Política y la Ley.

En efecto, la Constitución Política establece en el numeral 4 del artículo 318 que es función de las Juntas Administradoras Locales Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; así mismo, el numeral 13 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994 regula como función de las mismas 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.

En síntesis, de conformidad con lo anterior, trasladar dicha función en cabeza de la administración municipal es una limitación inválida, respecto de los contenidos de las normas superiores citadas, por lo que el Tribunal acertó cuando consideró que la norma inferior, que plantea un procedimiento, no puede modificar o suprimir lo consagrado en las normas superiores.

Comoquiera que el contenido del Acuerdo Municipal nro. 011 de 2008 es contrario al ordenamiento jurídico superior invocado por el accionante, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se declaró la nulidad del acto administrativo referido.

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 de 20 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se declaró la nulidad del Acuerdo nro. 011 de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Itagüí.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado