

**Proyecto de ley No. \_\_\_\_\_ de 2015 Senado**

*“Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene como finalidad reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, autorizando a los alcaldes el pago honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital en el Decreto número 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias.

**Artículo 2°.** El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:

**Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.** En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.

Los municipios podrán establecer por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante Acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.

**Parágrafo.** La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

**Artículo 3°.** El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

**Artículo 120. Actos de las Juntas Administradoras Locales.** Los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales se les denominarán Acuerdos Comunales, que serán de obligatorio cumplimiento de los ciudadanos pertenecientes a la respectiva jurisdicción o circunscripción electoral, de acuerdo a las limitaciones de ley, y a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

**Parágrafo.** Los Acuerdos Comunales llevarán la firma del Presidente y el Secretario, con la aprobación del Alcalde Municipal y tendrán fuerza vinculante para todas las autoridades municipales.

**Artículo 4°.** El artículo 140 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 140. *Iniciativa ante las Juntas Administradoras Locales.* Los corregidores podrán presentar proyectos de Acuerdo Comunal y propuestas ante las respectivas Juntas Administradoras Locales, en relación con los asuntos de competencia de estas.

Los miembros de las juntas administradoras locales también podrán presentar proyectos de Acuerdo Comunal, proponer y debatir todos los temas que les sean pertinentes, así como, ejercer el control político en la Comuna o Corregimiento respectivo, sin perjuicio de lo que la Constitución y la ley consagran y establecen en materia de mecanismos de participación ciudadana.

**Artículo 5°.** Lo no previsto en la presente ley, se regirá por las normas establecidas para el funcionamiento de los Concejos Municipales del país y la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 6°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**FERNANDO TAMAYO TAMAYO**

Senador de la República

**DORIS CLEMENCIA VEGA**

Senadora de la República

**MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO**

Senador de la República

**EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA**

Senador de la República

**HORACIO SERPA URIBE**

Senador de la República

**CARLOS FERNANDO MOTOA**

Senador de la República

**ALEXANDER LOPEZ MAYA**

Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa fue presentada anteriormente para su estudio y trámite en el Senado de la República, habiendo tenido una importante receptividad por parte de la mayoría de miembros de la comisión primera constitucional permanente, en la cual concurrieron la mayoría de las bancadas, haciendo la salvedad que en la primera oportunidad el autor hizo retiro del proyecto para evitar su prescripción por límite de tiempo y con el fin de hacer algunos ajustes, los cuales quedaron plasmados en la segunda presentación con los importantes aportes que los senadores intervinientes hicieron, para definir un texto consensuado que tuviera viabilidad en el trámite legislativo. En esta nueva presentación también, se ha tenido en cuenta los aportes efectuados por la Federación Nacional de Ediles de Colombia “FENAEDILCO”, VIII Congreso Nacional de Ediles celebrado en Villavicencio - Meta (año 2014) y el Congreso de Ediles de Colombia, celebrado en Neiva - Huila (año 2015).

Por estas razones el presente proyecto de ley es la respuesta a las múltiples inquietudes formuladas por los miembros de las Juntas Administradoras Locales de todo el país, que por el hecho de ser servidores públicos elegidos popularmente y estar al servicio de las comunidades, homologándose a todas las actuaciones efectuadas en corporaciones afines correspondientes al engranaje legislativo en que se soporta nuestra democracia, deben tener un tratamiento similar en cuanto al derecho a tener un mínimo de ingresos para sufragar los múltiples gastos en que deben incurrir para el adecuado ejercicio de las funciones que por mandato constitucional y legal se les impone. Además que la disposición superior consagra el derecho a la igualdad como un principio fundamental concurrente para todos los ciudadanos y en especial aplicable en todas las normas definidas para el correcto funcionamiento del Estado en todas las Ramas del Poder Público, y si observamos lo establecido en las diferentes leyes expedidas en torno a los Ediles, miembros de las Juntas Administradoras Locales, solo a los elegidos en el Distrito Capital, y el Distrito de Cartagena, tienen el privilegio de tener ingresos mensuales por concepto de honorarios, para cumplir sus funciones y obligaciones legales impuestas por el mismo legislador.

Es cierto que estos ciudadanos al postularse y ser elegidos, lo hacen más con el ánimo de servicio a sus comunidades, que de pronto por un interés personal o pecuniario, pero siendo consecuentes con la razón, vemos que su desempeño está sometido a mandatos legales de obligatorio cumplimiento, a limitaciones de inhabilidades e incompatibilidades que le inhiben su accionar laboral, de gran incidencia en el sostenimiento individual y de sus familias, a lo cual debemos acudir en justicia, por lo que en sí significan. Para lo cual podemos citar, algunas de las normas y obligaciones a las que deben someterse:

La Ley 1551 de 2012, en su artículo 40, fuera de lo establecido en el párrafo 2º, artículo 131 de la Ley 136 de 1994, le atribuye a las JAL iniciativa para distribuir parte del presupuesto municipal en concomitancia con las comunidades; la participación en los procesos de

planeación local, priorizando las propuestas de inversión presentadas por los respectivos Consejos Comunales y Corregimientos de Planeación.

Esta misma ley en su artículo 43 determina la elaboración del plan de inversiones de la comuna o corregimiento, correspondiente a la vigencia del plan operativo anual de inversiones del año inmediatamente siguiente; exige 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; con términos de tiempo que implica responsabilidades.

La Ley 136 de 1994, entre otras funciones, asigna a los Ediles la función de presentar ternas para la designación de Corregidores en los respectivos Corregimientos. Lo que les eleva a una condición de ciudadanos con autoridad jurisdiccional en su circunscripción territorial; y se les crea limitaciones para aceptar cargos o contratar con las autoridades públicas, so pena de perder la investidura (artículo 126-1 y artículo 44 de la Ley 617 de 2000), además de quedar sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades al momento de la posesión, dándole así un estatus similar a los similares elegidos popularmente que reciben honorarios o salario mensual.

Al determinar que los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales sean Acuerdos Comunales, cambiando lo dispuesto en la norma vigente que los denomina resoluciones, estamos siendo coherentes con lo dispuesto para los Ediles de Bogotá, D. C., que poseen características similares en su desarrollo institucional.

Al ubicarnos en el artículo 13 Superior que predica: *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.* Vemos que este normativo constitucional debe aplicarse para todos los miembros de las Juntas Administradoras Locales, sin discriminación alguna, como en este momento existe en el país, al habersele otorgado honorarios a los llamados Ediles de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá y Cartagena; en cambio a los demás del país no, que son elegidos en las mismas condiciones preceptuadas en el artículo 318 de nuestra Carta Fundamental, el cual textualmente dice: *“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".* Concluyéndose que en Colombia no existen diferencias de elección, ni de funciones de los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

El **artículo 123 C. N.** Atribuye a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, por ser miembros de corporaciones públicas, la calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad, lo que les da derecho a percibir una remuneración por el servicio que prestan, las funciones que desempeñan y las atribuciones que la ley les otorga en desarrollo de este precepto constitucional y el otorgado en el artículo 124 de este mismo normativo.

Por otra parte, la Corte en **Sentencia C-715 de 1998** señala que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales de acuerdo a su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, surja para esos entes de elección popular. Posibilidad legislativa que ya ha sido planteada al Congreso de la República, que por su naturaleza y voluntad política o de comprensión, no ha tenido una completa aceptación para que sea aprobada.

### **Fuente de Ingresos, Costos Fiscales e Impacto Fiscal**

Para la aplicación de lo dispuesto en el presente proyecto en materia de financiación de estos honorarios, se apropiarán de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

### **Principales aspectos del proyecto**

El proyecto de ley presentado es de vital importancia para el desarrollo de los Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia. Su génesis se ubica en el artículo 1° de la Constitución Política, que consagra como Principio Fundamental la participación del pueblo en las decisiones sobre la solución a los problemas de su comunidad.

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

La Participación Ciudadana, es el motor que impulsa el desarrollo del Estado Social de Derecho, ya que es el vehículo por medio del cual las comunidades se hacen partícipes de la búsqueda de solución a los problemas comunes y a su vez ejercen el control social a las políticas públicas.

Los mecanismos de Participación Ciudadana consagrados en el artículo 103 de la Constitución Política a saber: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato están directamente conectados con el artículo 1º en lo que tiene que ver con la participación ciudadana, lo que los ubica en el ámbito de los Derechos Fundamentales y en ese escenario es donde cobran vital importancia las Juntas Administradoras Locales, debido a su permanente contacto con la comunidad y con los problemas que estas afrontan.

### **Planes de Desarrollo y de obras públicas en los municipios**

Con el propósito de que se tenga una idea clara de la importancia de los Miembros de las Juntas Administradoras Locales de todo el País, en los distintos escenarios de la vida pública nacional, nos permitimos presentar un comparativo de la injerencia que a los alcaldes, concejales y ediles o comuneros les consagra la Constitución Política dentro sus facultades en los Planes de Desarrollo y de obras públicas de cada municipio.

**Alcaldes.** La facultad que frente a los planes de desarrollo municipal, la Constitución Política le otorga a los alcaldes, es la de presentarlos oportunamente, así lo consagra el artículo 315 superior en su numeral 5.

*C. P. Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:*

*5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*

**Concejales.** En el mismo escenario de los planes de desarrollo, a los honorables Concejales nuestra Norma Superior No. 313 en su numeral 2, les otorga la facultad de adoptarlos.

*C. P. Artículo 313. Corresponde a los concejos:*

*2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

**Juntas Administradoras Locales.** Ahora bien, a las JAL, nuestra Constitución Política les otorga facultades mucho más importantes que las que les confiere a los estamentos anteriores, ya que les faculta *participar en la elaboración de los planes y programas de desarrollo y de obras*, como bien lo establece el artículo 318.

*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.*

Así las cosas, es a la JAL, a quien la Constitución Política le otorga la mayor responsabilidad frente a los Planes Municipales de Desarrollo, luego no se justifica que con semejante responsabilidad para el futuro del desarrollo de las comunidades, el Estado colombiano no le entregue a estos servidores públicos las herramientas presupuestales para el desarrollo de su labor en condiciones dignas.

## **Marco Jurídico**

### **Origen y evolución jurídica de las Juntas Administradoras Locales**

En el derecho público colombiano aparece la autorización para su creación, por primera vez en el artículo 61 del Acto Legislativo número 1 de 1968, en virtud del cual los concejos municipales fueron facultados para crearlas, asignándoles algunas de sus funciones, la existencia de tales Juntas Administradoras Locales, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, conforme a lo preceptuado por el artículo 318 de la Carta, se facultó a los Concejos para dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales, en cada uno de los cuales habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, juntas estas que tendrán a su cargo el desempeño de las funciones que se les asignan por la citada norma constitucional.

Posteriormente la Ley 136 de 1994 establece ciertas pautas, la cual ha sido modificada en algunos apartes por la Ley 177 de 1994 y la Ley 617 de 2000.

Las Juntas Administradoras Locales como desarrollo de la descentralización administrativa, tienen dentro de sus funciones, entre otras, reunirse por lo menos una vez al mes, dictar su propio reglamento, expedir actos con el nombre de resoluciones y, en general, además de vigilar y controlar servicios u obras en el área de su jurisdicción, velar por el cumplimiento de sus decisiones, recomendar la adopción de determinadas medidas por las autoridades municipales, y promover la participación ciudadana.

La labor de esta Corporación Administrativa ha sido más de vigilancia y de control en relación con la prestación de los servicios municipales y la construcción de obras, que de estricta gestión administrativa. Lo anterior por cuanto carecen de personería jurídica, de capacidad para celebrar contratos, de organización administrativa (planta de personal) y de iniciativa en la ordenación del gasto, debiendo en este último aspecto, limitarse a distribuir y

asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacional, departamental, municipal y de sus entidades descentralizadas, o que perciban por cualquier otro concepto, así como el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo para la respectiva Comuna o Corregimiento.

### **Desarrollo jurisprudencial en torno al pago de honorarios para miembros de las JAL**

En varias oportunidades ha sido demandado el artículo 23 de la Ley 617 de 2000, en cuanto consagra que “Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público del respectivo municipio”, argumentándose un tanto desigual con los miembros de la JAL del Distrito Capital y Cartagena, en la medida en que ellos sí reciben remuneración por su trabajo.

Sin embargo, la Corte Constitucional en sus múltiples pronunciamientos ha mantenido la exequibilidad de la disposición por considerar que no vulnera las directrices constitucionales, y lo que ha planteado es que está en la potestad del legislador determinar los casos en que procederá la remuneración a los miembros de las JAL, al respecto la Sentencia C-715 de 1998 1[1][1], cuyo magistrado ponente fue el doctor Alfredo Beltrán Sierra, plantea que:

“en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o *ad honórem* de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma *ad honórem*, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular.

Se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexequibilidad por omisión.

Debe tenerse en cuenta que el argumento del principio de igualdad no es válido en la medida en que hay que precisar que:

“si bien es verdad que los ediles de las Juntas Administradoras Locales, como integrantes de estas Corporaciones Públicas son servidores públicos conforme a lo

---

1[1][1] Punto arquimédico de la línea jurisprudencial en torno al pago de honorarios a los miembros de las JAL.

dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional , no tienen, sin embargo, la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política, pues estos últimos son vinculados por una relación legal o reglamentaria, al paso que aquellos ostentan su investidura en virtud de una elección popular, aun cuando tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad. Es decir, los empleados públicos son una de las categorías de servidores públicos, así como también lo son los trabajadores oficiales, los de las entidades descentralizadas territoriales y por servicios y los miembros de las corporaciones públicas”.

En consecuencia, no es posible plantear que existe una desigualdad desproporcionada, ya el principio de igualdad entre iguales carece de fundamento en este caso. Cosa distinta, es que el Congreso tenga la potestad de generar igualdad salarial entre desiguales por razones de conveniencia u oportunidad, y los siguientes argumentos son prueba de ello:

“ La discusión en torno a los honorarios de los concejales de los municipios se remonta a la Sesión Plenaria de la Asamblea Constituyente del 2 de julio de 1991 fue presentado el proyecto de lo que hoy es el artículo 312 de la Carta, en el cual se decía que: “los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos. Con las limitaciones que establezca la ley tendrán derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”, asunto este con respecto al cual, el Constituyente Alfonso Palacios Rudas, luego de hacer referencia a la penuria de algunos municipios del país, presentó como sustitutiva una proposición cuyo texto fue el siguiente: “la ley podrá determinar los casos en que los concejales tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”, que finalmente fue aprobada y que constituye el inciso 3° del artículo 312 de la Carta (Presidencia de la República-Consejería para el Desarrollo de la Constitución-Asamblea Nacional Constituyente, artículo 312, Sesión Plenaria 2 de julio de 1991).

Por lo que hace a la remuneración de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, el asunto fue objeto de discusión en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, en sesión del 4 de mayo de 1991, en la cual se propuso por el delegatario Raimundo Emiliani Román que los ediles de las mismas prestarán sus servicios ad honórem; y, con posterioridad, en la Sesión Plenaria de 21 de junio de ese año, en la que se discutió lo atinente a tales juntas, se decidió sobre su denominación, modo de elección, integración por el número de miembros que determine la ley y sus funciones, pero nada se dijo en relación con su remuneración, como aparece en el texto definitivamente aprobado y que es hoy el artículo 318 de la Carta.

Como puede advertirse, entonces, el legislador, al expedir la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipio”, estableció el régimen municipal de carácter general; y, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades de que fue investido por el artículo transitorio 41 de la Carta Política, mediante la expedición del Decreto número 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, dictó las normas a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución, sobre régimen especial para el Distrito Capital.

Siendo ello así, se trata de dos estatutos diferentes, uno general y otro especial, razón ésta por la cual, en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad honórem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad honórem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular.

Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexequibilidad por omisión.

Posteriormente, la Corte Constitucional en **Sentencia C-313 de 2002**, cuyo Magistrado Ponente, fue el doctor Manuel José Cepeda Espinosa, confirmó cada uno de los argumentos expuestos en la sentencia antes descrita, con lo cual se confirma la línea de decisión.

### **La autonomía de las Entidades Territoriales en el marco jurídico colombiano**

La autonomía de las entidades territoriales ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional colombiana, desde los inicios de su jurisprudencia, siendo las primeras sentencias del año 92, pero es en 1997 cuando se pronuncia específicamente sobre los límites al establecimiento del sistema de ingresos y gastos de las entidades territoriales afirmando que:

Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de autogestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. No obstante, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada” 2[2][2].

---

2[2][2] Sentencia C-219 de 1997, Magistrado Ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-720 de 1999, Magistrado Ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

En consecuencia, **la autonomía de dichas entidades es relativa**, puesto que debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C. P., y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Unitaria, es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos sino por el contrario de carácter relativo. De todo lo anterior, se concluye que si bien en principio, la Constitución de 1991, estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, cuyas competencias se hallan limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal, en lo que respecta, entre otros temas, a la distribución y manejo de los recursos económicos que recibe por vía de las transferencias intergubernamentales, las cuales están supeditadas a las pautas generales, encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas <sup>3[3][3]</sup>.

En cuanto a la autonomía crediticia y presupuestal de las entidades territoriales, es necesario resaltar que existen exigencias constitucionales al respecto, siendo necesaria una autorización del orden nacional para contratar en materia crediticia <sup>4[4][4]</sup>.

### **La autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos<sup>5[5][5]</sup>**

El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. La Corte ha explicado que dicha autonomía no se agota en la dirección política de dichas entidades territoriales sino que estas deben además gestionar sus propios intereses, lo que se concreta en un poder de dirección administrativa <sup>6[6][6]</sup> (C. P. artículo 287).

Igualmente, la Corte ha indicado que, dado el carácter unitario de la República (C. P. artículo 1º), es necesario armonizar los principios de unidad y autonomía, garantizando el manejo por los municipios y departamentos de los intereses locales, pero sin desconocer la supremacía del ordenamiento nacional <sup>7[7][7]</sup>.

La Corporación ha precisado que el principio de autonomía debe entenderse dentro de los límites de la Constitución y la ley <sup>8[8][8]</sup>, con lo que se reconoce la superioridad de las

---

<sup>3[3][3]</sup> Sentencia C-1187 de 2000, Magistrado Ponente: doctor Fabio Morón Díaz, reiterada en la Sentencia C-127 de 2002, Magistrado Ponente: doctor Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>4[4][4]</sup> Sentencia C-1496 de 2000, Magistrada Ponente: doctora Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>5[5][5]</sup> Sentencia C-448 de 2005, Magistrado Ponente: doctor Álvaro Tafur Galvis.

<sup>6[6][6]</sup> Sentencia Corte Constitucional C-535 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>7[7][7]</sup> Ver entre otras las Sentencias C-643 de 1999 M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-579 de 2001 M. P. Eduardo Montealegre Lynett, C-568 de 2003 M. P. Álvaro Tafur Galvis y C-105 de 2004 M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>8[8][8]</sup> Ver Sentencia C-366 de /00 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

regulaciones del Estado unitario, pero en el entendido que la normatividad nacional debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador 9[9][9]. De esa manera se afirman los intereses locales y se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario10[10][10].

La garantía de esa autonomía de las entidades territoriales se concreta a través de un contenido básico que debe ser defendido por toda autoridad pública y muy especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. Dicho contenido está configurado por unos derechos mínimos reconocidos a esas entidades para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para participar en las rentas nacionales (C. P., artículo 287)11 [11][11].

La Corte ha explicado de otra parte que uno de los derechos que integran el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía territorial corresponde a la facultad de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y ello por cuanto sin este poder carecería de sentido el derecho a gobernarse por autoridades propias, pues es evidente que los actos de gobierno implican, en la mayoría de los casos, decisiones sobre gasto público y si estas les están prohibidas aquellos se verían reducidos a un catálogo mínimo que afectaría el núcleo esencial de la autonomía territorial.

Sobre el particular la Corte ha señalado de manera reiterada que *“cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención por parte del legislador aparece muy restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia”* 12 [12][12].

Al respecto cabe recordar que las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación13[13][13]. Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la Nación o participación en recursos del Estado “como los provenientes de las regalías”. Las segundas, o fuentes endógenas, son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales.

---

9[9][9] Sentencia C-004 de 1993, M. P. Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte C-2-c. En el mismo sentido ver, entre otras, la Sentencia C-568 de 2003 M. P. Álvaro Tafur Galvis.

10[10][10] Sentencia Corte Constitucional C-478 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver en este sentido igualmente las Sentencias C-126 de 1993 M. P. Antonio Barrera Carbonell, C-643 de 1999 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

11[11][11] Ver sentencia C-1112 de 2001 M. P. Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido ver, entre otras, la Sentencia C-1114 de 2003 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

12[12][12] Sentencia C-089 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

13[13][13] Cfr. C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-720 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

La Corte ha explicado que las fuentes exógenas de financiación proveen a las entidades territoriales de recursos que, en principio, no les pertenecen. En consecuencia, la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en Carta, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción 14[14][14]. En este sentido, la propia Constitución ha señalado las áreas a las que debe estar destinado el situado fiscal (C. P. artículo 356) 15[15][15], mientras que confiere al Legislador la facultad de determinar la destinación de las llamadas transferencias, siempre que lo haga dentro del marco fijado por los artículos 288 y 357 C. P. 16[16][16]. Adicionalmente, la ley está autorizada para definir, dentro de los parámetros establecidos en los artículos 360 y 361 de la Constitución, las finalidades a las que deben ser aplicadas las regalías 17[17][17]. Finalmente, la jurisprudencia ha encontrado que las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales pueden ser objeto de una específica destinación por parte del legislador, siempre y cuando el fin al cual se destinen revista un interés que razonablemente puede predicarse de las entidades territoriales beneficiadas 18[18][18].

No ocurre lo mismo en tratándose de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales que como lo ha establecido la jurisprudencia son las rentas originadas en la explotación de los bienes o la prestación de servicios propios de las entidades territoriales, así como las que se producen en virtud de fuentes tributarias propias 19[19][19].

Los recursos obtenidos en virtud de tales fuentes son, en estricto sentido, recursos propios y, por lo tanto, resultan, en principio, inmunes a la intervención legislativa. En criterio de la Corte, 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, esta se encuentra condenada a permanecer solo nominalmente. En estas condiciones, considera

---

14[14][14] Sentencia C-251 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15[15][15] Sentencia C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

16[16][16] A este respecto, la Corte señaló que la destinación legal de las transferencias, en los términos indicados, responde a la necesidad de asegurar los objetivos sociales consagrados en la propia Constitución. Por estas razones, la jurisprudencia ha determinado que los recursos municipales provenientes de la transferencia contemplada en el artículo 357 de la Constitución Política, solo pueden ser destinados a inversión social y que el legislador está habilitado para determinar los porcentajes mínimos de inversión en cada área. SC 219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse al respecto, las Sentencias C-151 de 1995 (M. P. Fabio Morón Díaz); C-520 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara).

17[17][17] Según la Corte, el tratamiento que debe otorgarse a la destinación de los recursos provenientes de las regalías es similar al que la Ley 60 de 1993 otorga al situado fiscal y a las transferencias, en la medida en que las regalías se inscriben dentro de la política general de gasto público social y de planeación económica (C. P., artículo 339). Véanse al respecto las Sentencias C-567 de 1995 (M. P. Fabio Morón Díaz); C-075 de 1993 (M. P. Alejandro Martínez Caballero); C-098 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

18[18][18] Sentencia C-036 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver la Sentencia C-251 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19[19][19] Sentencia C-495 de 1998 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

la Corte Constitucional que 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 deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador 20[20][20].

La Corte ha explicado empero que la distinción entre recursos endógenos y recursos exógenos no es suficiente para delimitar el alcance de la autonomía financiera de las entidades territoriales. Así ha señalado que en algunos casos excepcionales, la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales 21[21][21].

---

20[20][20] Sentencias C-219 de 1997 y C-720 de 1999 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

21[21][21] Al respecto la Corporación señaló lo siguiente: *(N)o encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. 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, esta se encuentra condenada a permanecer solo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que 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 strictu sensu-deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador.*

*Sólo una interpretación como la realizada se ajusta a los valores y principios que la autonomía busca proteger. En este sentido, no sobra recordar que la garantía institucional de la autonomía territorial se justifica, entre otros, en el principio democrático (C. P., artículos 1º, 2º, 3º), así como en los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad (C. P., artículos 1º, 2º, 209), como quiera que las autoridades territoriales son las que mejor conocen las necesidades de la población sometida a su jurisdicción.*

30. *No obstante, existen algunos eventos excepcionales en cuya virtud la propia Carta autoriza a la ley para intervenir en el proceso de elaboración del programa de gasto de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, el artículo 317 de la Carta impone al legislador el deber de destinar un porcentaje de los tributos que se impongan a la propiedad inmueble, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de conformidad con el plan de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Adicionalmente, el deber de proteger el patrimonio de la Nación, así como la estabilidad económica interna y externa, justifica que en casos extremos, el legislador pueda intervenir en el mencionado proceso de asignación.*

*Esta última tesis ha sido sostenida por la Corporación al considerar que la ley puede imponer una destinación específica a las rentas de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en aquellos casos en que, con tal destinación, se busque preservar la estabilidad macroeconómica a nivel nacional y proteger recursos nacionales seriamente amenazados. Dentro de este esquema, la Corporación declaró la exequibilidad de la norma legal que fijaba una destinación específica a la sobretasa a la gasolina, con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes.*

*En síntesis, considera la Corte que, en principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades*

Dentro de este orden argumentativo la Corte en varias sentencias ha establecido criterios para determinar la constitucionalidad de una intervención del legislador en materia de recursos endógenos de las entidades territoriales, haciendo énfasis en el carácter excepcional de dicha posibilidad. Sobre el particular ha dicho la Corte que la misma se da solo en las siguientes circunstancias:

*“Cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Si bien es cierto que la Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, también lo es que no prohíbe la asignación específica de rentas de otro orden, toda vez que no son computadas dentro de los ingresos corrientes de la nación 22[22][22].*

*De cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable 23[23][23]. 24[24][24].*

Así entonces, vemos plausible el hecho de que se les reconozca económicamente a los ediles su labor, siempre y cuando no sea una imposición que se realice por parte del legislador a todos los municipios, ya que cada entidad territorial tiene una autonomía y una administración orientada a sus necesidades y realidades. Es por ello, que las argumentaciones propuestas se orientan a fortalecer la autonomía territorial y deja abierta la posibilidad para que los Alcaldes determinen según su planeación financiera la destinación de los recursos de funcionamiento, es decir no es una imposición del legislativo, si no discrecional de las autoridades regionales.

---

*territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional. Sentencia C-219 de 1997 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.*

22[22][22] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993 M. P. Ciro Angarita Barón.

23[23][23] Sentencia C-219 de 1997 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

24[24][24] Sentencia C-089 de 2001. M. P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido ver entre otras las Sentencias C-1097 de 2001 y C-538 de 2002 M. P. Jaime Araújo Rentería, C-227 de 2002 M. P. Jaime Córdoba Triviño y C-873 de 2002 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

En virtud a las razones anteriormente expuestas, solicito de los señores Congresistas se estudie con detenimiento el presente proyecto de ley, que reconoce a todos los miembros de las Juntas Administradoras Locales y comuneros, como servidores públicos, elegidos popularmente otorgándoles unos mínimos derechos similares a sus homólogos, en el territorio nacional.

Cordialmente,

**FERNANDO TAMAYO TAMAYO**

Senador de la República

**DORIS CLEMENCIA VEGA**

Senadora de la República

**MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO**

Senador de la República

**EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA**

Senador de la República

**HORACIO SERPA URIBE**

Senador de la República

**CARLOS FERNANDO MOTOA**

Senador de la República

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**

Senador de la República