

Medellín, marzo de 2022

HONORABLES MAGISTRADOS

CORTE CONSTITUCIONAL

Referencia: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

DAVID OSPINA HERNÁNDEZ, identificado con cedula de ciudadanía número 1017195505, MARIA CAMILA ORTIZ CORREA, identificada con cédula de ciudadanía 1.216.721.155, PEDRO PABLO ARISMENDI SOSSA identificado con cédula de ciudadanía 71748718, ESTEBAN SALAZAR FRANCO identificado con cédula de ciudadanía 1036614233, LUZ MARY RAMIREZ TANGARIFE identificada con cédula de ciudadanía 43508133, CECILIA ALVAREZ identificada con cédula de ciudadanía 32497930, WILSON ALEXIS OSORIO BOTERO identificado con cédula de ciudadanía 71743077, WILSON LEÓN CASTAÑEDA identificado con cédula de ciudadanía 71731713, SANDRA HINCAPIÉ identificada con cédula de ciudadanía 43206875, MARLON GRAJALES VIECO identificado con cédula de ciudadanía 71377713, SANDRA PATIÑO identificada con cédula de ciudadanía 32109784, JOHOBAN MARCELO RENDÓN RODRIGUEZ identificado con cédula de ciudadanía 71783851, JOSE FERNANDO CORREA LUNA identificado con cédula de ciudadanía 71380368, CARLOS ADÁN GIL LOAIZA identificado con cédula de ciudadanía 7468219, MARTA CECILIA LOPEZ identificada con cédula de ciudadanía 51997203, LUIS ERNESTO OCAMPO identificado con cédula de ciudadanía 70091987, MARIA ALTAGRACIA GARCÍA identificada con cédula de ciudadanía 22116690, CECILIA MEDINA identificada con cédula de ciudadanía 50847537, RUTH ESTELA OSPINA identificada con cédula de ciudadanía 43521585, ANA LUCÍA ZAPATA identificada con cédula de ciudadanía 21609229, LUIS ALONSO QUINTERO identificado con cédula de ciudadanía 70551486, obrando en nombre propio, con domicilio en la ciudad de Medellín respetuosamente nos dirigimos a ustedes en uso de nuestros derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40, y en los numerales 3 y 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de interponer la acción de inconstitucionalidad contra el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de 2012.

1. NORMAS DEMANDADAS

1.1. LEY 1551 DE 2012, ARTÍCULO 43, NUMERAL 14 (**expresión subrayada**).

... 14. 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.

## 2. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

2.1. Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

2.2. Artículo 318 numeral 4. 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 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... 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

2.3. Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

- 2.4. Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

- 2.5. Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

### 3. FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL

#### 3.1.

**La expresión “que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental” contenida en el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de 2012 vulnera el artículo 318 de la Constitución Política.**

Partiendo de una interpretación sistemática<sup>1</sup> de la Constitución, los consejos consultivos comunales o corregimentales de planeación son una figura cuya finalidad persigue materializar la democracia participativa en la planeación del desarrollo de las comunas o corregimientos. Por ende, son el equivalente de lo que es el Consejo Nacional de Planeación a nivel nacional, y los consejos territoriales de planeación a nivel local.

Son un escenario de participación de distintos sectores de la sociedad civil, y sirven para nutrir y enriquecer los diálogos a través de los cuáles se recogen insumos para planear las comunas y corregimientos, en el cuál surgen propuestas de programas, proyectos y actividades por parte de la sociedad civil para ser implementados en las correspondientes comunas y corregimientos.

Sin embargo, según el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de 2012, cuando se exige que la distribución de unas partidas globales asignadas a las Juntas Administradoras Locales, en este caso las del presupuesto participativo estén sujetas a la aprobación de “la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental de planeación”, se está usurpando una función constitucional perteneciente a las Juntas Administradoras Locales entregada por él numeral 4 del artículo 318 de la constitución, así:

Son funciones de las Juntas Administradoras Locales

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. Esta facultad constitucional, en desconocimiento del espíritu de la carta magna y en virtud de la ley 1551 de 2012 en su artículo 43 se radicó en un organismo que es elegido mediante un procedimiento atípico, sin veedurías y no tiene ningún tipo de representatividad política.

Y que según la interpretación que del artículo en mención se dé en cada ente territorial del país, las juntas administradoras locales pueden tener una incidencia relativa, o incluso nula a la hora de decidir con base en su investidura la mejor destinación posible.

Dichos consejos consultivos, aparte de lo anterior, pueden incluso tener una vocación opositora a las Juntas Administradoras Locales, como sucede en el caso de Medellín, que dichos consejos consultivos, están conformados en su gran mayoría por aspirantes a las Juntas Administradoras Locales que no tuvieron éxito en las votaciones democráticas, y que en cada oportunidad que tienen, se

---

<sup>1</sup> En los términos que propone la sentencia **Sentencia C-649/01**.

presentan por un sector distinto de la sociedad civil, para seguir haciendo parte de los respectivos consejos consultivos comunales en cada periodo de ejercicio, toda vez que desde los últimos años, los decretos que regulan los presupuestos participativos en Medellín lo permiten.

Por lo expuesto, se está generando una vulneración en doble vía:

1. A los ediles y edilesas de los municipios y distritos que están regidos por el régimen de comunas y corregimientos, porque, no pueden ejercer una de sus funciones principales, entregadas por la constitución.
2. A los electores de las Juntas Administradora Local de los municipios o distritos en donde la única partida global que las Juntas Administradoras Locales tienen asignadas y pueden distribuir es la de los presupuestos participativos, como es el caso de Medellín. Ya que, el votante cuando deposita su voto el día de las elecciones territoriales en un candidato a la Junta Administradora Local, aspira a que, si sale electo para hacer parte de una corporación pública, tenga una incidencia material y directa en la solución de problemáticas de su comuna o corregimiento a través de la distribución de recursos.

Contrario sensu, a lo que sucede actualmente, ya que, en municipios como Medellín las juntas administradoras locales tienen una incidencia indirecta, puesto hacen parte de los consejos consultivos comunales o corregimentales y únicamente se limitan a refrendar las decisiones que allí se toman a través de acuerdos locales, o peor, una incidencia nula si acaso algún municipio o distrito decide desarrollar esta figura con independencia de las Juntas Administradoras Locales, como sucede en algunos, que en dichos consejos consultivos solo pueden estar algunos de los ediles.

Consideramos que se desconoce el mandato constitucional contenido en el numeral 4 del artículo 318 superior, porque desnaturaliza por completo una de las principales razones de ser parte de una corporación política de elección popular, que es ser autoridad local en los asuntos de su competencia y gestionar de manera autónoma programas y proyectos que promuevan el desarrollo de sus territorios, y con base en el querer de sus electores, es decir, la voluntad verdadera de quienes escogen a sus representantes.

De otra forma carecería de importancia someterse a una campaña política local, y sería también en parte ilógico, sino es para acceder a una curul en una corporación de elección popular, y así tener al interior de esta una incidencia material en la manera como se gestionan los asuntos y recursos locales.

Lo anterior, porque, para realizar veedurías en cualquier nivel administrativo, y hasta para participar de audiencias en las mismas corporaciones públicas el único requisito necesario es ser ciudadano en ejercicio, y en ocasiones quizás la mayoría de edad.

Quienes se hacen elegir como ediles y edilesas tienen la intención de gozar la incidencia en la planeación y desarrollo local de obras en su territorio, propios de la investidura y dignidad del cargo, para lo demás no haría falta participar en

el ejercicio político-electoral y ser sujeto de sanciones propias a los servidores públicos.

Sobre la esencia, la función de distribuir partidas globales entregada por la constitución de 1991 y alcances de las Juntas Administradoras Locales, la Corte Constitucional en la Sentencia C-591 de 1993<sup>2</sup> expuso:

En el marco del creciente proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana y de vigorización de la democracia regional y local, el Constituyente de 1991 constitucionalizó las juntas administradoras locales al tiempo que les confirió atribuciones de creciente importancia, como las de distribuir las partidas globales que se asigna a la correspondiente entidad territorial en el presupuesto y la de ejercer las funciones que les deleguen las autoridades locales (Corte Constitucional, 1993).

Por ende, condicionar la aprobación de la distribución de los presupuestos participativos al aval de la mitad más uno de un consejo consultivo de planeación, es una afrenta a la función más relevante y que desarrolla el espíritu que el constituyente del 1991 le quiso entregar a las Juntas Administradoras Locales, la de distribuir presupuestos con autonomía.

Sobre esto, la Corte Constitucional en la providencia en mención, ratifica:

Así pues, las juntas administradoras locales surgen constitucionalmente para promover el desarrollo de sus territorios, el mejoramiento socioeconómico y cultural de sus habitantes, y para asegurar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos locales.

En tal virtud, les corresponde la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan el ámbito metropolitano, distrital o supralocal y prestar aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad que no estén a cargo de ninguna otra autoridad local (Corte Constitucional, 1993).

Por otra parte, es menester aclarar que lo que se persigue con esta acción de inexequibilidad, no es eliminar la figura de los consejos consultivos de planeación, ni su participación en el proceso de los acuerdos participativos, esto sería antidemocrático y limitaría la intervención de los ciudadanos en los asuntos de planeación de cada comuna o corregimiento.

Lo que se busca, es que su proceso de elección, conformación y alcances en los presupuestos participativos (que es la partida presupuestal asignada a las JAL) se adapten a los principios que rigen la participación de la ciudadanía según la norma

---

<sup>2</sup> Sentencia No. C-591/93. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz

orgánica de planeación nacional, la Ley 152 de 1992, y que no cumplan funciones que constitucionalmente ya fueron entregadas a las Juntas Administradoras Locales.

Para garantizar la participación de los consejos consultivos, las alcaldías, tienen la potestad y obligación de promover estrategias y mecanismos de participación en las demás fases de la planeación de los presupuestos participativos, respetando que la aprobación y distribución de los mismos recae en la Junta Administradora Local y que estos están creados para sugerir previa concertación con los sectores que representan en que programas, proyectos y actividades se debe invertir el recurso, no para decidir sobre la destinación final del recurso en el plan de inversión.

Esos mecanismos y estrategias de participación de los consejos consultivos, no se debe limitar únicamente a los acuerdos participativos y si se deben materializar con base en los principios del artículo 342 constitucional.

La expresión objeto de demanda materializa, de hecho, la preocupación de la misma honorable Corte Constitucional sobre la ambigüedad y libertad de reglamentación de cada alcaldía en los acuerdos participativos y la confusión que se podría generar en quien radicaría finalmente la potestad de distribuir los presupuestos, sobre esto en la sentencia C-150 de 2015<sup>3</sup> en el control de constitucionalidad sobre la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación ciudadana, manifestaba lo siguiente:

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

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

De lo cual se desprende la voluntad de la corte de declarar la exequibilidad de los artículos referentes a los acuerdos participativos, siempre y cuando sean un complemento de la técnica representativa de aprobación de los presupuestos por parte

---

<sup>3</sup> Sentencia C-150 de 2015, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

de las corporaciones públicas, en el caso objeto de discusión, el de las Juntas Administradoras Locales, lo cual de implícito conlleva la facultad de discutir o debatir sobre la estructura de los mismos presupuestos, y como no, presentar también ajustes siempre y cuando se encuadren dentro de los límites presupuestales correspondientes. En este mismo sentido, la Corte reitero la especie tan es así el condicionamiento por así decirlo, que en el mismo sentido se pronuncia de la siguiente forma:

Con fundamento entonces en los principios de democracia participativa el legislador incorpora una posibilidad de diálogo con la ciudadanía. Establecer que los acuerdos a los que se arribe no sean definitivamente vinculantes aunque sí considerados de forma obligatoria en las instancias de aprobación previstas en materia presupuestal, es una decisión que cae en el margen de acción del legislador y que considera, adicionalmente, que el constituyente privilegió en materia presupuestal los escenarios de democracia representativa tal y como se sigue, por ejemplo, de la imposibilidad de promover un referendo en materia de leyes presupuestales (art. 170).

Y más adelante:

La figura ahora dispuesta, sin eliminar el predominio de la faceta representativa de la democracia en la aprobación del presupuesto, intenta cualificar su elaboración mediante la participación directa de la ciudadanía (negrita y subrayado fuera del texto original) (Corte Constitucional, 2015).

Concretando entonces, que ni siquiera los acuerdos participativos pueden ser definitivamente vinculantes, puesto que ello iría en contravía del principio contenido en el artículo 170 constitucional que impide promover referendos en materia de leyes presupuestales, además de suplantar la faceta representativa de la democracia en la aprobación de los presupuestos.

En conclusión, la expresión objeto de la presente demanda suplanta las atribuciones constitucionales que le entrego la constitución del 91 a las Juntas Administradoras Locales.

**3.3. La expresión “que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental” contenida en el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de 2012 vulnera el artículo 340 de la Constitución Política.**

Se vulnera el artículo 340 de la Constitución Política en el siguiente sentido, el referente más importante que tiene el ordenamiento jurídico colombiano al respecto de la función de los consejos consultivos, es precisamente la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994). Y si bien, lo que se busca con este tipo de organismos es enriquecer los diálogos constructivos de los territorios, en ningún momento dichos

organismos consultivos se convierten en un consejo definitivo, decisorio, o mucho menos representativo de los electores. Son lo que su mismo nombre indica; consejos consultivos. Son escenarios para dotar de un criterio más amplio para la toma de decisiones a las instancias representativas, tal como se expuso en el cargo anterior, son un complemento de la democracia representativa, fortalecen los procesos de gestión local porque escuchan de primera mano el sentir y las necesidades de los habitantes de la comunidad.

De lo contrario carecería de sentido en un estado social de derecho, hacerse elegir Presidente, congresista, gobernador, diputado, alcalde, concejal y edil si la verdadera incidencia en la planeación del territorio que se habita, estuviese radicada en otro tipo de organismo como los consejos consultivos, el mero escenario es ilógico y carece de lineamientos constitucionales.

Por lo tanto, la expresión demandada vulnera el artículo 340 constitucional en su expresión “El consejo tendrá un carácter consultivo”. Si un consejo consultivo se convierte en consejo decisorio, se desconoce la voluntad política del elector al votar por sus representantes, en el caso de los acuerdos participativos, por los ediles y edilesas. De hecho, hasta paradójico sería trasladar la función representativa de la democracia, en otro organismo que por su poder decisorio en ultimas también sería representativo, carente de la investidura de representación constitucional y al cuál ninguno de sus integrantes cobija el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que protege la moralidad pública y el interés general. Además, tan clara está la función consultiva de los consejos de planeación que la Corte Constitucional dijo lo siguiente:

Así mismo, la Carta Política se refiere a la naturaleza jurídica de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que es una ley ordinaria, de trámite especial y diferente de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Las especificidades constitucionales en relación con la elaboración y trámite de la Ley del Plan de Desarrollo se refieren a lo siguiente:

a) La iniciativa para la elaboración del Plan corresponde al Gobierno Nacional, “por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos”. En esta fase del Plan, el Gobierno deberá atender los siguientes requisitos específicos: (i) elaborar el Plan con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura; (ii) someter el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; (iii) una vez oída la opinión del Consejo, efectuar las enmiendas que considere pertinentes, y (iv) presentar el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial (Corte Constitucional, 2003).

En ningún lugar de nuestra Constitución Política, ni en ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico, existe algún tipo de sustento que respalde la idea de que los consejos consultivos pueden reemplazar la responsabilidad que los electores entregan

a las respectivas corporaciones públicas para que tomen las decisiones trascendentales en los territorios.

También que sean quienes tienen la iniciativa de elaborar los correspondientes planes de desarrollo local o distribuir las partidas de los presupuestos participativos, ni mucho menos tienen las facultades legales, ni constitucionales para convocar las diferentes dependencias de los entes territoriales para rendir cuentas, solventar las dudas o aplicar los conocimientos técnicos requeridos para materializar los programas y proyectos que requiere la ciudadanía en cabeza de las respectivas Juntas Administradoras Locales. Aquí hay un riesgo democrático que se traduce en una probabilidad muy alta de que la ciudadanía salga a elegir unos representantes que en últimas no tienen garantías para cumplir los compromisos asumidos.

Al descompensar el binomio democracia representativa/participativa, en últimas se pone en riesgo la democracia misma al distraer el proceso de elección de los representantes de las comunidades otorgando sus facultades más significativas en unos organismos que dificultan el control político, al tiempo que favorecen la falta de transparencia en los procesos públicos.

Lamentablemente, esta ausencia de lógica en los procesos descritos, únicamente pasa al nivel de las Juntas Administradoras Locales, ya que, después de la constitucionalización de las mismas en el año 1991, su relevancia ha sido opacada por la vocación de poder centralista de las entidades territoriales del régimen municipal.

**3.4. La expresión “que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental” contenida en el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de 2012 vulnera el artículo 341 de la Constitución Política.**

Se vulnera el artículo 341 constitucional en el siguiente sentido. Si un consejo consultivo tiene la última palabra, y por tanto el poder decisorio sobre el destino de los escasos recursos que llegan a una comuna, en cualquiera de las posibles interpretaciones de la norma demandada, por más que las Juntas Administradoras Locales distribuyan partidas, modifiquen los toques presupuestales de los programas y proyectos a realizarse en las comunas, o incluso eliminen proyectos por considerar su realización inconveniente en las respectivas comunas o corregimientos, si es el consejo consultivo quien tiene el poder decisorio, quiere decir que tal facultad para distribuir partidas no es más que una ensoñación. Porque la verdadera materialización de una facultad se da cuando la corporación pública respectiva tiene la decisión final sobre la variedad, cantidad y monto de los programas y proyectos a desarrollarse en un territorio. Lo contrario sería afirmar que con base en el artículo 341 de la Constitución Política, el Congreso tuviese la facultad para modificar el plan de inversiones públicas, pero al final la refrendación de los debates y del mismo proyecto de Ley dependiese de la aprobación del Consejo Nacional de Planeación. Perdería sentido el congreso como instancia de deliberación y de representación de los intereses del pueblo. En este punto, sobre la faceta representativa de la democracia manifestaba la Corte en la sentencia C-524 de 2003:

Además, existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación, en el Plan de Desarrollo, de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo. Precisamente una característica del régimen democrático es el voto por un programa de gobierno, que se consolida en el vínculo formado entre la voluntad popular y la propuesta de gobierno expuesta por el candidato electo, que ha de reflejarse en el contenido del Plan de Desarrollo, pues no tendría sentido alguno que el pueblo optara por una idea de país futuro, representado en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo (Corte Constitucional, 2003).

**3.5. La expresión “que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental” contenida en el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de 2012 vulnera el artículo 342 de la Constitución Política.**

Se vulnera también el artículo 342 constitucional, cuando un consejo consultivo con funciones de planeación supera los límites constitucionales impuestos por la constitución política. Al respecto de los límites de la participación de la ciudadanía en los consejos consultivos y más específicamente, en la función de planeación:

Ahora bien, en los términos del artículo 2º de la Constitución Política, que dispone que uno de los fines esenciales del Estado es el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, este principio no se reduce a la participación ciudadana en materia de planeación, pues ésta es tan sólo una de las materias en las cuales ella puede ejercerse; tampoco constituye una condición invariable de la democracia participativa que cada mecanismo de participación deba surtirse sin limitación alguna en todas y cada una de las fases del proceso frente al cual se estatuye, pues, en consideración a la materia o campo específico de la actuación estatal, el legislador bien puede fijar límites y disponer que la participación se concretará en una o en algunas de las etapas del proceso y no necesariamente en todas ellas. Es más, la propia Constitución prevé límites a la participación en la función de planeación. Específicamente, el artículo 342 Superior se refiere a la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sin aludir a otras fases del proceso como son la aprobación, la ejecución o la evaluación de dichos planes. MORRO FALTA ESTA SENTENCIA NO LA VI.

Y lo anterior es de capital importancia, porque nuestra Constitución Política dentro de su filosofía incluyó ciertas restricciones a la participación ciudadana en la función de planeación de los territorios, puesto que de un análisis a profundidad de la situación puede suceder que el debate político agotado en la votación de la ciudadanía y en la

consiguiente elección de sus representantes, se extienda hacia la manera como se planifica y como se toman las decisiones en los respectivos territorios, haciendo ineficiente o poniendo trabas al trabajo del elegido. Es decir, poniendo el ejemplo de Medellín, que gracias a una interpretación desviada de los artículos atacados en esta acción, y que por querer hacer “participativa” la planeación de los territorios, en últimas la función representativa de la democracia terminó siendo radicada en otros consejos consultivos, que no son los que están legitimados por la ciudadanía cuando eligió las Juntas Administradoras Locales para distribuir las partidas globales y por ende incidir en el desarrollo de los territorios, y es a esa situación a la que nos está llevando la actual redacción del numeral 14 del artículo 43 de la ley 1551 de 2012.

Además es importante hacer la claridad de como deberían escogerse estos consejos consultivos en el nivel local, puesto que la Corte Constitucional en la sentencia C-452 de 2003<sup>4</sup> y la misma ley 52 de 994 son claros:

En desarrollo de esta atribución constitucional, los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo –Ley 152/94- señalan, entre otros aspectos, que los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados por el Presidente de la República, de ternas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovada cada cuatro años (Corte Constitucional, 2003).

También, la honorable corte constitucional se había pronunciada sobre la filosofía subyacente a este tipo de mecanismos cuando abordaba la forma como se eligen los alcaldes locales. Al respecto:

En relación con su naturaleza, esta Corte, en sentencia C-368 de 1999 al definir sobre las características del empleo público, entre ellos el de los reseñados alcaldes locales, entendió que tenían un carácter especial y que su designación derivaba de la correlación de fuerza políticas presentes en las múltiples localidades, de allí que las juntas administradoras se expresaran a través de las ternas de candidatos, y destacó que en su designación “participan dos organismos del gobierno distrital que poseen un claro origen político y expresan sus preferencias políticas al participar en el proceso que conduce al nombramiento de estos alcaldes” de manera que los alcaldes locales son representativos de las opciones políticas triunfantes dentro de la localidad y la ciudad.

Sobre su designación, esta corporación, en sentencia T-268 de 2005 señaló que la discrecionalidad con la que cuenta el Alcalde electo popularmente para definir sobre las alcaldías locales no es sinónimo de arbitrariedad y por tanto es necesario que aprecie las circunstancias, oportunidad y

conveniencia en su escogencia, cuyo norte es garantizar los principios y fines inherentes a la función pública.

De lo anterior surge que el Alcalde Local (i) desconcentra algunas de las funciones del Alcalde Distrital en la localidad a la que pertenece; (ii) no es elegido popularmente sino designado de una terna que conforman las Juntas Administradoras Locales; (iii) es un servidor público de libre nombramiento y remoción que representa las opciones políticas que triunfaron en las elecciones de la ciudad; (iv) concreta una faceta de la autonomía territorial, específicamente en el reparto de poder en las diferentes localidades de la ciudad; (v) las exigencias para el acceso y permanencia en el cargo son reserva de ley (Corte Constitucional, 1993).

**Artículo 3.5: La expresión “que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental” contenida en el numeral 14 del artículo 43 de la Ley 1551 de 2012 vulnera el principio de imparcialidad contenido en el artículo 209 de la Constitución Política.**

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

De los anteriores principios, consideramos vulnerado el de imparcialidad, cuando reza que todos los actos y actuaciones que realicen los servidores, en relación con la administración, deben buscar el interés general, por tanto, no pueden buscar intereses personales, en provecho propio, o de un tercero y en el caso en mención los ediles y edilesas están emanando actos administrativos acogiendo una distribución de los acuerdos participativos aprobadas por un consejo consultivo, que no está facultado para ello constitucionalmente y que está conformado por un grupo de consejeros que no tienen ningún tipo de régimen de incompatibilidades e inhabilidades, ni siquiera, un código de ética que los vincule a un comportamiento imparcial en sus decisiones.

Es claro que el único interés que debe orientar a los ediles y edilesas del país al emitir los acuerdos locales es, la finalidad mediata de la función administrativa, esto es, el Interés General, so pena de estar esa actuación viciada por lo que se denomina Desvío de Poder.

En el caso en mención, la desviación de poder tendría lugar cuando un acto administrativo –acuerdos locales- que fue expedido por un órgano o autoridad competente –junta administradora local- y con las formalidades debidas-todas las exigidas para los acuerdos locales-, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto, como sucede cuando un integrante del consejo consultivo vota positivo a la distribución de determinada manera conforme a sus motivaciones económicas personales o de un tercero, porque representa los intereses de una corporación que contrata con el Estado, sin importar que su voto no este alineado a las necesidades del sector que representa

o a las de la comuna o corregimiento; y finalmente la Junta Administradora Local es quien firma el acuerdo local, refrendando los intereses personales de los consejeros, incurriendo en desviación de poder.

El Consejo de Estado<sup>5</sup>, en la sala de lo contencioso administrativo, sección primera, ha manifestado:

La desviación de poder se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente. Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se haya en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce (Consejo de Estado, 2012).

En el caso de los acuerdos locales que, el fin último es gestionar y planear el desarrollo local conforme a las necesidades de cada comuna o corregimiento

Usualmente la desviación del fin es oculta, por cuanto se queda en la mente de quienes intervinieron en la expedición del acto, y resulta velada por la indicación expresa del fin que jurídicamente corresponde al acto, o por la presunción de éste cuando no se exterioriza, de allí que para establecerla deba auscultarse en las intimidades del acto, lo cual dificulta su verificación, sobre todo cuando la desviación es hacia intereses espurios, innobles, o mezquinos, caso en el cual, solo los autores del acto son los que saben de sus propias intenciones, lo que además de un problema de legalidad, entraña también un problema ético y puede llegar incluso al campo penal o disciplinario y en este caso Para garantizar este principio, a los servidores públicos la ley ha establecido las instituciones denominadas impedimentos y recusaciones, y esta es una garantía contra la concentración de poderes, derivada de interacciones sociales o familiares, tendientes a brindarle al ciudadano reglas objetivas libres de consideraciones de orden subjetivo, esto es, el funcionario que se considere que tiene relación o interés en la ejecución de una determinada actividad, o que tiene un vínculo, un interés, o una relación con un tercero para la ejecución de una determinada actividad que está asignada a su cargo, tiene que declararse impedido; y cuando un particular vea que un Funcionario Público tiene un vínculo, relación, o interés propio o de un tercero en un asunto, lo que tiene que hacer es recusarlo.

Y en este caso la comunidad de Medellín, de más de dos millones de habitantes, ni los ediles y edilesas podemos recusar a los concejeros por su toma de decisiones erradas, porque, cada alcaldía es libre de reglar sus funciones y en el sistema general de participación de la ciudad les entrego funciones que no les corresponden, sin nisiquiera dotarlos de alguna inhabilidad.

En el asunto en mención, a la corporación pública Junta Administradora Local lo revisten una serie de inhabilidades que garantizan que sus decisiones sean tomadas bajo la lupa

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, siete (7) de junio de dos mil doce (2012) radicación número: 66001-23-31-000-1998-00645-0, actor: Alberto Ospina rojas demandado: municipio de santa rosa de cabal - Risaralda

de la ley y los organismos de control, la Corte Constitucional mediante sentencia C-546 de 1993, magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz de 1993, respecto a las inhabilidades señaló:

Las inhabilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, deben estar consagradas en forma expresa y clara, y pueden hacer parte del estatuto general que rige la función pública, o de manera específica, del estatuto de carrera, o de personal de cada entidad, sector o rama del poder público.

Teniendo en cuenta lo preceptuado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en cuanto a las inhabilidades, incompatibilidades, así como las demás calidades, exigencias o requisitos que deben reunir los candidatos para efectos de su incorporación al servicio del Estado, deben estar consagradas en forma expresa y clara en el Estatuto General que rige la función pública y son taxativas y de interpretación restrictiva, en el evento puntual de los consejos consultivos no existe normatividad que las ponga, por ello es común ver a contratistas, representantes legales de corporaciones que licitan con el Estado y demás haciendo parte de ellas.

A diferencia de los consejeros, los ediles y edilesas como son servidores públicos no podrán celebrar, por si o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales

Respecto de la clasificación de los ediles, el Artículo 123 de la Constitución Política determina que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

En ese sentido, los ediles son considerados como servidores públicos, en razón a que hacen parte de una corporación pública, como es el caso de las juntas administradoras locales, sin que tengan la calidad de empleados públicos, ni de trabajadores oficiales.

Ahora bien, en relación con las incompatibilidades asociadas a los ediles, la Ley 136 de 1994 determina lo siguiente Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no podrán:

1. Aceptar cargo alguno de los contemplados en el numeral dos de las incompatibilidades aquí señaladas, so pena de perder la investidura.
2. Celebrar contrato alguno en nombre propio o ajeno, con las entidades públicas del respectivo municipio, o ser apoderados ante las mismas, con las excepciones que adelante se establecen.
3. Ser miembros de juntas directivas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio o de instituciones que administren tributos precedentes del mismo.

3. Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio o distrito.

Todo lo anterior para demostrar que quienes están revestidos de todas las condiciones legales para tomar decisiones en consonancia con el principio de moralidad y demás en los acuerdos participativos son los miembros de las Juntas Administradoras Locales y de no ser así, ellos mismos, están bajo regímenes que los disciplinan suficientemente, a diferencia de los consejeros consultivos.

Además del principio de la imparcialidad, también a juicio de los accionantes encontramos vulnerado el principio de moralidad, esto porque resulta importante señalar que a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo.

En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico, y esto no sucedió en los decretos que regulan expedidos por la alcaldía Medellín para reglamentar la conformación de los consejos consultivos; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos. En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación, en este caso: la legalidad, al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación, tal como ocurre con la situación expresada en esta acción de inconstitucionalidad, quedando claro así la ausencia del principio de moralidad en la distribución y aprobación de los presupuestos participativos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del “fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad” (Corte Constitucional, 1994)<sup>6</sup>. Y por ende, es tan importante y loable promover la presente acción de inexecuibilidad, con el fin de proteger no

---

<sup>6</sup> Sentencia C-046 de 1994 Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

únicamente los intereses de los ediles y edilesas en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, sino, en el pecunio y erario público que está a merced de decisiones amañadas.

En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad<sup>7</sup>. Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con “el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero”<sup>8</sup>, noción que sin duda se acerca a la desviación de poder de la que se argumentó están viciados los acuerdos locales expedidos por las Juntas Administradoras Locales y que en consonancia con lo expuesto al principio de este apartado pone a los ediles en una situación inconstitucional, ya que, están tomando decisiones expresadas por la voluntad de terceros en actos administrativos, asumen las consecuencias y los requisitos legales de los mismos y todo esto bajo la mirada cómplice y aquiescente de las administraciones municipales.

#### **4. COMPETENCIA**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4.

#### **5. NOTIFICACIONES**

**A los accionantes:**

**David Ospina Hernández**

**C.C. 1017195505**

**Celular: 3157402376**

**Email: [david.ospina5505@unaula.edu.co](mailto:david.ospina5505@unaula.edu.co)**

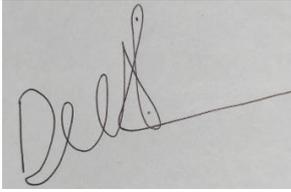
**Dirección: calle80c #74-77, Medellín, Colombia**

**Atentamente,**

---

<sup>7</sup> Sentencia nº 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP) de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 8 de Junio de 2011.

<sup>8</sup> Sentencia C-043/2012, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



**DAVID ALONSO OSPINA HERNÁNDEZ**  
**C.C 1.017.195.505**



**MARIA CAMILA ORTIZ CORREA**

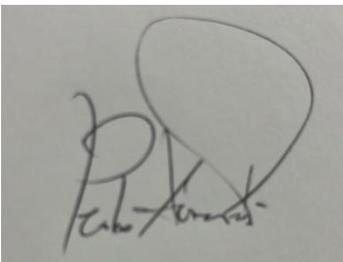
Wilson Alexis Osorio Botero  
Edil comuna 8 villa hermosa



Wilson Leon Castañeda  
Cc: 71 731 713



Pedro Pablo Arismendi Sossa  
Cc: 71748718



Sandra Hincapié  
Cc: 43206875

*Sandra del Principu floru.*

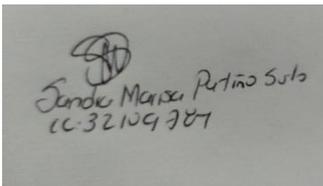
Marlon Grajales Vieco  
Cc: 71377713



Esteban Salazar Franco  
Cc: 1036614233



Sandra Marisa Patiño Soto  
Cc: 32109784



Sandra Marisa Patiño Soto  
CC-32109784

Johoban Marcelo Rendón Rodriguez  
Cc: 71783851



José Fernando Correa Luna  
Cc: 71380368

Carlos Adan Gil  
Cc:7468219  
Tel:3007327119



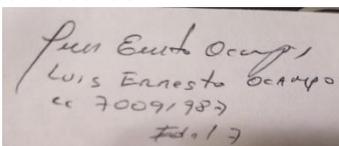
Carlos Adán Gil Loaiza  
C.C 7.468.219  
Tel. 3007327119

Marta Cecilia Lopez  
Cc:51997203  
Tel: [3004419726](tel:3004419726)



Marta Cecilia López  
C.C 51.997.203  
Tel. 3004419726

Luis Ernesto Ocampo  
Cc:70091987



Luis Ernesto Ocampo  
cc 70091987  
Tel: 7

Luz Mary Ramirez Tangarife  
C.C. 43508133  
Edil comuna 3 Manrique



Cecilia Álvarez  
C.C. 32497930



Cecilia Medina  
C.C. 50847537



Ruth Estela Ospina  
C.C. 43521585



Ana lucía Zapata  
C.C.21609229



Luis Alonso Quintero  
C.C.70551486

