

Barranquilla, 8 de junio de 2021

Señor
ALFREDO DELUQUE ZULETA
Presidente
Comisión Primera Constitucional de Cámara
Cámara de Representantes
Bogotá, D.C.

Señor
DANIEL PALACIOS MARTINEZ
Ministro del Interior
Bogotá, D.C.

Señor
JOSE MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Hacienda y Crédito Público
Bogotá, D.C.

Ref: Proyecto de ley No. 435 de 2020 Cámara de Representantes "Por medio de la cual se modifica la Ley 1617 de 2013 y se dictan otras disposiciones".

Asunto: Inconveniencia de los artículos 61, 64 y 66.

Respetados señores ministros y señor representante,

Reciban un cordial saludo.

En torno al proyecto de ley de la referencia, por medio del cual se pretende modificar, entre otros aspectos, los artículos 61, 64 y 66, de la Ley 1617 de 2013¹, modificada por la Ley 2082 de 2021², en forma respetuosa a continuación expresamos las razones por las cuales consideramos que dichos artículos no deben ser aprobados:

1. ANTECEDENTES

1.1. En relación a los Fondos de Desarrollo Local, en el proyecto en estudio, se pretende hacer dos innovaciones:

- a) Se establece que el representante legal de dichos fondos sea en cada comunidad local el respectivo alcalde local y no el alcalde Distrital. (artículos 61 y 66).
- b) Se incrementa el porcentaje de los ingresos corrientes del nivel central a transferir a las localidades del 10 al 20% (artículo 64).

1.2. A continuación se presenta, para mayor comprensión, la comparación normativa:

¹ Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

² Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.



Norma actual Ley 1617 de 2013	Propuesta Normativa Proyecto de ley No. 435 de 2020 Cámara de Representantes
<p>Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el <u>alcalde distrital</u>. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.</p> <p>PARÁGRAFO. Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.</p> <p>(*) Esta norma fue modificada recientemente por la Ley 2082 de 2021</p>	<p>Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el <u>Alcalde local</u>. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.</p> <p>PARÁGRAFO. Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.</p>
<p>Artículo 64. Participación en el presupuesto distrital. A partir de la vigencia fiscal de esta ley, <u>no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación.</u></p> <p>El concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados.</p> <p>Parágrafo. El alcalde distrital se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria.</p>	<p>Artículo 64. Participación en el presupuesto distrital. A partir de la vigencia fiscal de esta ley, <u>no menos del veinte por ciento (20%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades, los cuales serán distribuidos de la siguiente manera:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) El setenta por ciento (70%) en partes iguales entre localidades; y; b) El treinta por ciento (30%) restante deberá ser distribuido entre las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de las localidades según los índices que establezca la entidad distrital de planeación y en los proyectos de inversión para el desarrollo económico y social de estas. <p>El concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual, hasta en un diez por ciento (10%) en cada vigencia fiscal sin que la misma supere el total de treinta por ciento (30%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración.</p> <p>Parágrafo. El alcalde distrital se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria.</p>
<p>Artículo 66. Representación Legal. <u>El alcalde distrital</u> será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.</p> <p>(*) Esta norma fue modificada recientemente por la Ley 2082 de 2021</p>	<p>Artículo 66. Representación Legal. <u>El alcalde local</u> será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos.</p> <p><u>La vigencia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.</u></p>

II. RAZONES QUE SUSTENTAN NUESTRA PETICIÓN

Consideramos que el proyecto de ley presenta los siguientes inconvenientes de tipo jurídico, como es la vulneración de las competencias para determinar la estructura administrativa en cabeza de las entidades territoriales, y que se refleja en la violación de los siguientes artículos, además de impactar negativamente las finanzas de los distritos, e incluso podría afectar también a las mismas localidades, por el manejo uniforme, que sobre las finanzas de éstas, estaría pretendiendo asignar el legislador:

(i) Violación del artículo 4° de la Constitución Política³: por desconocer la supremacía de la Constitución en cuanto a las competencias de las entidades territoriales para la determinación de la estructura administrativa del territorio, al hacer nugatorias las competencias establecidas por el constituyente para las entidades territoriales en ejercicio y protección de su autonomía.

(ii) Violación del artículo 150 numeral 7° de la Constitución Política⁴: por falta de competencia del legislador especial para determinar la estructura administrativa del orden distrital, toda vez que el legislador sólo tiene competencia para determinar la estructura de la administración nacional, no así la distrital como se ha hecho con la creación de Fondos Locales con personería jurídica y representación legal propias, pues estas últimas competencias están reservadas para las corporaciones administrativas territoriales de elección popular, según lo prevén los artículos 287, 300 numeral 7°, 313 numeral 6° de la Constitución Política.

Como antecedente de esta intención legislativa, es importante resaltar que estos Fondos del Distrito Capital fueron declarados nulos por inconstitucionales por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia calendada junio 6 de 2018⁵.

Como es de público conocimiento, el Distrito Capital tiene un régimen especial, que está contenido en el Decreto 1421 de 1993, y en él, se contemplaron los Fondos de Desarrollo Local, en los artículos 87⁶ y siguientes⁷.

³ Artículo 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

⁴ Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de junio 6 de 2018. C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López. Rad. No. 11001-03-50002008 01255-00.

⁶ NATURALEZA. En cada una de las localidades habrá un fondo de desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del fondo se financiarán la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras.

La denominación de los fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad.

⁷ ARTICULO 88. PATRIMONIO. Son recursos de cada fondo:

1. Las partidas que conforme al presente decreto se asignen a la localidad.

2. Las sumas que a cualquier título se le apropien en los presupuestos del Distrito, en los de sus entidades descentralizadas y en los de cualquier otra persona pública.

3. Las participaciones que se les reconozcan en los mayores ingresos que el Distrito y sus entidades descentralizadas obtengan por la acción de las juntas administradoras y de los alcaldes locales.



A juicio de la alta corporación de lo contencioso administrativo, se vulneró el núcleo esencial de la autonomía territorial previsto en el artículo 287.2 constitucional, al desconocer que la competencia para determinar la estructura de la administración Distrital corresponde al Concejo del Distrito Capital, pues constituye un instrumento a través del cual éste puede lograr los fines que constitucional y legalmente le han sido asignados; esto es, la eficiente prestación de los servicios públicos y el desarrollo armónico e integrado de la ciudad.

En el fallo se señala que el Concejo Distrital es la autoridad encargada para fijar las reglas que rijan el adecuado funcionamiento del Distrito y su estructura administrativa, al decir:

"(...) En el caso sub-examine, la Sala estima que la creación de unos Fondos de Desarrollo Local, los cuales el título V del acto acusado los califica como pertenecientes al Sector Descentralizado del Distrito, constituye una injerencia indebida del orden nacional en el distrital que no le permite definir de manera autónoma la forma y la estructura administrativa que crea la más conveniente en orden a lograr la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo armónico de la capital.

Si el Distrito detecta una necesidad o una falencia en una localidad específica, su autonomía para definir cómo atenderla se ve afectada, en tanto que, desde el punto de vista administrativo, ya le ha sido impuesto desde el nivel nacional unos entes con personería jurídica y patrimonio propio para financiar la prestación de servicios y obras en las localidades (...)" (Subrayado y negrillas fuera de texto).

La anterior posición va en la misma línea jurisprudencial expuesta por la H. Corte Constitucional, quien ha señalado:

"(...) DE LA AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial: El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.⁸

"La autonomía de las entidades territoriales implica pues, que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal.⁹ (Se destaca)

Así las cosas, y teniendo en cuenta la línea jurisprudencial antes enunciada, es previsible que de aprobarse la iniciativa legislativa, en caso de una demanda contra dicha norma, esta no supere el control de

4. El valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales, y

5. El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.

⁸ Sentencia C-035 de 2016.

⁹ Sentencia C-1051 de 2001.

constitucionalidad, de modo tal que además de la afectación a los principios de la autonomía territorial se vulneraría también el principio de seguridad jurídica.

En la misma orientación antes expuesta, es importante que el representante legal del Fondo sea el alcalde distrital y no el local, pues es quien tiene autonomía para determinar cómo gerenciar las necesidades o falencias de las localidades, y tener autonomía en la asignación presupuestal, dentro de las necesidades que identifica en el Plan de Desarrollo, que tiene impacto en todas las localidades.

Nótese como antes no solo el porcentaje a asignarse a las localidades era sustancialmente menor (10% de los ingresos corrientes del presupuesto), sino que le correspondía al alcalde distrital, asignar a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas, y los índices que establezca la entidad distrital de planeación, mientras que ahora se establece un porcentaje pre-establecido en la asignación (70% del 20% de los ingresos corrientes del presupuesto para cada localidad) que se debe asignar, sin que el alcalde distrital tenga capacidad de gestión, sobre las necesidades reales de cada localidad. Adoptar la normativa propuesta, conllevaría a que si el Distrito identifica una necesidad o falencia en una localidad específica versus un buen estado de otra localidad, su autonomía para definir como atender esa coyuntura se vería afectada, en violación de la protección a la autonomía administrativa de la que hoy constitucionalmente goza el alcalde distrital.

Por su parte, en torno al pretendido aumento del **10 al 20%** el porcentaje a transferir de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito para las localidades a través de los Fondos¹⁰ dicho incremento tan alto, haría nugatorio el cumplimiento por parte del Distrito de su Plan de Desarrollo, y las metas en él propuestas, máxime siendo los alcaldes locales los ordenadores del gasto y representantes legales, tal como se propone en el referido proyecto de ley.

Sin mayores análisis es claro que dicho aumento, reduciría en igual porcentaje la autonomía de la cual hoy gozan los distritos en la distribución de sus ingresos corrientes, recursos sin los cuales se verían muy menguados sus presupuestos y podrían en peligro el cumplimiento de los objetos para los cuales fueron creados.

Este proyecto de ley, si bien tiene objetivos loables como es fortalecer la descentralización, ello no puede llevarse a cabo en detrimento de la autonomía territorial, por ser este un atributo esencial de los distritos, pudiendo llegar a desfinanciarlos, al violar normas orgánicas sobre topes de gastos, y poner en grave peligro el cumplimiento de compromisos adquiridos que se proyectan para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Si bien en forma inexplicable la Corte Constitucional avaló la medida del traslado del porcentaje de rentas endógenas o corrientes a los Fondos Locales¹¹, su justificación consistió en considerar que se trataba de "un porcentaje reducido de esos ingresos" cuando expresó:

*"(...) En lo que atañe a las rentas corrientes que se consideren endógenas, si bien en principio la ley no puede interferir en su destinación, por cuanto compromete la autonomía territorial, excepcionalmente puede hacerlo cuando la interferencia versa sobre el **manejo de un porcentaje reducido de esos ingresos**, si además tiene como fin descentralizar dentro de los entes distritales, trasladándolo hacia sus unidades locales, el manejo autónomo de tales recursos, y si asimismo la medida legislativa es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. En segundo lugar, el Congreso no infringe las normas constitucionales que prevén una destinación específica para los recursos del Sistema General de Participaciones (CP arts. 356, 357, 358 y 359), si asigna un porcentaje de al menos el 10% de los ingresos corrientes de los distritos hacia sus localidades, mientras la*

¹⁰ Artículo 9. Modifíquese el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, el cual quedará así: Artículo 64. Participación en el presupuesto distrital. A partir de la vigencia fiscal de esta ley, no menos del veinte por ciento (20%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito, se asignarán a las localidades (...).

¹¹ Sentencia C-262/15.

destinación de estos recursos tenga en la ley como destino la atención de las necesidades básicas insatisfechas de la población local, conforme a lo previsto en la Constitución Política sobre el Sistema General de Participaciones (...)" (destacado fuera de texto)

En el caso puntual de la modificación legislativa que se propone, la medida no es ni reducida, ni idónea, ni necesaria, ni mucho menos proporcional, sino que va contra las políticas administrativas y de desarrollo de los distritos, y no está sustentada en ningún estudio que la justifique, y por el contrario, como se ha mencionado, erosionaría y desfinanciaría el presupuesto distrital con el grave detrimento de su desarrollo.

Así las cosas, por las razones jurídicas y de conveniencia antes expuestas, llamamos la atención sobre la imperiosa necesidad de abortar esta propuesta legislativa, por el bien de nuestros ciudadanos y al desarrollo y cumplimiento de nuestras metas establecidas en nuestro Plan de Desarrollo, que fue concertado con la ciudadanía.

II. PETICION

En resumen, las modificaciones propuestas a los artículos 61, 64 y 66 de la Ley 1617 de 2013 modificada por la Ley 2082 de 2021, constituyen una vulneración de las competencias para determinar la estructura administrativa en cabeza de las entidades territoriales, y crearía un impacto económico muy desfavorable para las finanzas públicas distritales, hoy tan menguadas por la crisis sanitaria del COVID 19, como es de público conocimiento.

De ese modo, respetando el principio de separación de poderes, y con fundamento en el mandato de colaboración armónica, se sugiere respetuosamente que se dejen los artículos como se encuentran en la legislación vigente, evitando con ello un desequilibrio en las finanzas públicas y se desorganice en consecuencia la estructura administrativa de las localidades y de los distritos.

Expresando nuestros sentimientos de agradecimiento, reciba cordial saludo,

Atentamente,


JAIME PUMAREJO HEINS
Alcalde Distrital de Barranquilla