

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 22
28 y 29 de mayo de 2025

Sentencia C-208/25

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente D-15.208

Corte declaró inexecutable la expresión según la cual la distribución de las partidas del presupuesto participativo que les corresponde a las Juntas Administradoras Locales requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes de los Consejos Consultivos Comunales o Corregimentales, pues ello vulnera el artículo 318.4 de la constitución política

1. Norma demandada

Ley 1551 de 2012

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta: (...)

Artículo 43. Adiciónese al artículo 131 de la Ley 136 de 1994 los siguientes numerales y un párrafo así:

“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 (sic) 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. Decisión

ÚNICO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “(...) que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental (...)”, contenida en el artículo 43 de la Ley 1551 de 2012 “[p]or la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, artículo mediante el cual se adicionó el artículo 131 de la Ley 136 de 1994.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corporación estudió una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la expresión “que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental” contenida en el artículo 43 de la Ley 1551 de 2012, que adicionó el artículo 131 de la Ley 136 de 1994. A juicio de los demandantes, tal expresión transgrede la función consagrada en el artículo 318.4 de la Constitución, en virtud de la cual a las juntas administradoras locales (JAL) les corresponde distribuir las partidas globales que se les asigne en el presupuesto municipal.

La Corte destacó la importancia que tienen los presupuestos participativos en el marco de la democracia directa, y cómo esta figura supone un equilibrio entre el ejercicio de la democracia representativa en el ámbito presupuestal y la democracia participativa para involucrar a las personas en la decisión de los asuntos de interés general. Esta figura regulada por los artículos 90 a 93 y 100 de la Ley 1757 de 2015, así como por el artículo 40 de la Ley 1551 de 2012, encuentra plena vigencia en el ejercicio de planeación participativo, a través de las JAL.

Bajo este entendido, la Sala Plena anotó que la norma a la cual pertenece la expresión atacada tiene una doble connotación: de planeación y de presupuesto. De planeación por cuanto, conforme a la Ley 1757 de 2015, los ejercicios de presupuestos participativos se realizan año a año, en el marco del Plan Operativo Anual de Inversiones para la definición de los proyectos a ejecutarse en cada localidad, comuna o corregimiento. De presupuesto, por cuanto se refiere a la distribución de los recursos que deberá ser incluido en los actos administrativos correspondientes y cuya función corresponde a las JAL. Lo cierto es que ese componente de planeación de la norma no implica que esta no tenga un correlativo aspecto presupuestal, pues el hecho de que disponga la distribución de los recursos correspondientes al presupuesto participativo conlleva necesariamente precisar en el plan de inversiones las iniciativas, programas o proyectos cuya acometida se realizará con el porcentaje del presupuesto municipal que corresponde al presupuesto participativo. De ahí que, la expresión acusada suponía una distribución previa de las partidas globales.

Así, el ejercicio de planeación de los presupuestos participativos debe materializarse en un presupuesto a ejecutar, en el que se indican las iniciativas y proyectos que van a realizarse fondeados con el porcentaje del presupuesto municipal que corresponda al presupuesto participativo. Si el ejercicio de planeación no se materializa en un presupuesto, se eludiría el carácter de acuerdo y compromiso adquirido que tienen las instancias de presupuestación participativa, como lo prevé el artículo 117 Ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 40 de la Ley 1551 de 2012, la cual se realiza a través de las JAL.

De ahí que, las partidas globales a las que se refiere el artículo 318 numeral 4º de la Constitución abarcan los recursos (de inversión) del presupuesto municipal o distrital que se les corresponden a cada localidad, comuna o corregimiento y cuya distribución está cargo de las JAL. Así, como las partidas globales incluyen los recursos de inversión, ello implica que también están incluidos los recursos afectos a los presupuestos participativos, pues estos corresponden al rubro de inversión, ya que se destinan a acometer proyectos de esa naturaleza destinados a mejorar la calidad de vida de la población de una localidad, comuna o corregimiento.

A partir de las consideraciones referidas, la Sala Plena concluyó que, en efecto, la expresión atacada en la demanda es inexecutable, pues transgrede el artículo 318.4 de la Constitución Política. Advirtió que la noción de partidas globales incluye los presupuestos participativos, pues esta figura corresponde al rubro de inversión del presupuesto municipal que definen y distribuyen las JAL. Así, **la expresión atacada conlleva un ejercicio de distribución previa de uno de los componentes que integran el presupuesto municipal, cuya función fue asignada de manera expresa por la**

Constitución a JAL. De ahí que, al ser una función prevista en la norma constitucional, su ejercicio no puede ser condicionado por el legislador.

En otras palabras, la regla demandada, al constituir un ejercicio de redistribución de un componente de las partidas globales, vulnera la función que el artículo 318.4 de la Constitución les asignó a los ediles de distribuir las partidas globales del presupuesto municipal. De manera que, el Congreso tiene un margen de configuración limitado cuando regula instituciones respecto de las cuales la Constitución asigna facultades de manera precisa.

A lo anterior, se suma el alcance del término ‘consultivo’ al que se refiere la expresión demandada, lo cual implica que los consejos consultivos comunales y corregimentales emiten conceptos que, aunque suponen un compromiso, no son obligatorios para la JAL. Esto sumado al carácter de particulares que tienen las personas que integran estos consejos.

Por último, la Sala Plena enfatizó en que la inexecutable de la expresión atacada de ninguna manera conlleva la expulsión del ordenamiento de los acuerdos y presupuestos participativos, ni siquiera de los consejos consultivos, los cuales mantienen pleno vigor para este ejercicio de planeación. En efecto, la decisión se sustenta en la imposibilidad que tendrían estos consejos de adoptar decisiones relacionadas con las partidas globales del presupuesto municipal, y no sobre el ejercicio de participación que se mantiene vigente. Sobre este punto, la Corte destacó que hay múltiples formas para la elaboración de los presupuestos participativos, no solamente los consejos consultivos.

4. Salvamentos de votos

La magistrada **Natalia Ángel Cabo** y el magistrado **Juan Carlos Cortés González salvaron su voto en esta decisión**. En el criterio de los magistrados disidentes, la norma que fue estudiada por la Corte buscaba resolver una pregunta estrechamente ligada a la noción de democracia: cómo hacer efectiva la participación ciudadana en materias presupuestales. El legislador diseñó la figura de los presupuestos participativos, precisamente, como una forma de promover la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones que los afectan, mediante la construcción de acuerdos con los órganos de gobierno y representación con los cuales un porcentaje del presupuesto municipal se destina a los programas y proyectos prioritarios para la ciudadanía. Con la decisión mayoritaria, la Corte le quitó eficacia a este instrumento de participación, pues quedó reducido a una mera recomendación que los órganos representativos –en este caso las juntas administradoras locales (JAL)– pueden o no acoger.

Los presupuestos participativos son un instrumento que permite que los ciudadanos y las ciudadanas tengan poder de decisión sobre un porcentaje o componente del presupuesto municipal. Este proceso de participación recoge las necesidades y prioridades de la sociedad civil y los refleja en unos “acuerdos y compromisos”, los cuales, como lo reconoció la Corte en la Sentencia C-150 de 2025, son vinculantes para las autoridades municipales. Para hacer efectivo este carácter vinculante, la norma demandada estableció que los órganos representativos (como las JAL) incorporaran los acuerdos y compromisos al distribuir las partidas del presupuesto municipal que corresponden al presupuesto participativo. Esto significa que, si bien la facultad de decidir sobre la definición y distribución del presupuesto corresponde por regla general a los órganos de representación, los presupuestos participativos abren un espacio para que los ciudadanos y las ciudadanas intervengan directamente en la toma de decisiones que les conciernen, pues les permiten impulsar algunos programas y proyectos que consideran prioritarios.

Para la magistrada Ángel y el magistrado Cortés, era necesario tener en cuenta la que los presupuestos participativos tienen un impacto positivo sobre la democracia, la transparencia y la eficacia en la

gestión de los recursos públicos. Así, la posición mayoritaria partió de la idea de que dar fuerza vinculante a la participación ciudadana en la distribución de un porcentaje del presupuesto desnaturaliza esta función y puede tener riesgos para el correcto manejo de los recursos públicos. Sin embargo, la evidencia nacional e internacional sugiere lo contrario: fomentar la participación ciudadana en estas materias favorece la transparencia y un mejor manejo de los recursos públicos.

Según la posición mayoritaria, la norma demandada usurpaba una competencia que el artículo 318 de la Constitución les asignó a dichos órganos, como lo es distribuir las partidas globales del presupuesto municipal que le correspondan a la comuna o corregimiento. Sin embargo, la norma admite dos interpretaciones y en ninguna de aquellas se le quita la posibilidad a las JAL de decidir sobre las partidas globales. Bajo una primera interpretación, cuando las JAL distribuyen las partidas globales del presupuesto municipal –las cuales, según el artículo 86 del Decreto 111 de 1996, incluyen las partidas de inversión–, deben cumplir un requisito adicional frente al componente que constituye el presupuesto participativo: que sea aprobado por el consejo consultivo comunal o corregimental. Según esta perspectiva, la norma demandada no supone una regulación de la facultad general que tienen las JAL de distribuir las partidas globales del presupuesto, sino que busca hacer efectiva la participación de la sociedad civil en apenas un componente del presupuesto de inversión. En todo caso, la distribución de las partidas globales corresponde a la JAL y, en esa medida, el voto favorable del consejo consultivo comunal o corregimental es una forma de garantizar que, cuando se adopte dicha decisión, ésta refleje los acuerdos y compromisos que caracterizan los presupuestos participativos.

Una segunda interpretación de la norma demandada indicaría que ésta no regulaba la distribución de las partidas globales del presupuesto municipal, sino que se refería a otra de las funciones constitucionales de las JAL: la elaboración del plan de inversiones que éstas proponen a las autoridades municipales. En efecto, el inciso en el que se encontraba la norma demandada regula explícitamente la función de las JAL de formular una propuesta de plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento. Esta referencia sugiere que el concepto vinculante del consejo consultivo comunal o corregimental se circunscribe a la distribución de los conceptos que componen el plan de inversiones del municipio, pero no a la distribución de todas las partidas presupuestales que se le asignen a la subdivisión territorial.

Bajo cualquiera de estas dos interpretaciones, se podían conciliar mejor las competencias de las JAL, como órgano representativo, con la participación ciudadana directa que es el objeto y la razón de ser de los presupuestos participativos. De acuerdo con el principio democrático, era razonable entender que la norma demandada exigía la aprobación de una instancia de participación ciudadana para la incorporación de los acuerdos y compromisos de los presupuestos participativos en el plan de inversiones. Y, de esta forma, no se justificaba declarar inexecutable la norma demandada, con las consecuencias que ello tiene para la efectividad de los presupuestos participativos.