



**LIMITACIONES AL NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES COMO CONSECUENCIA DE LOS CONVENIOS
INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS CON EL GOBIERNO NACIONAL**

ALBERT JOSÉ CAMPO CAMARGO

Tutor:

VIVIANA ESNEDE DÍAZ PERILLA

Título a obtener:

MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

2022

INTRODUCCIÓN	3
1. CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.	5
1.1. DEFINICIÓN	5
1.2. NATURALEZA	6
1.3. CARACTERÍSTICAS	9
2. ESTADO UNITARIO, AUTONOMÍA TERRITORIAL Y SU NÚCLEO ESENCIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	12
2.1. ESTADO UNITARIO	13
2.2. AUTONOMÍA TERRITORIAL	13
2.2.1. NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL	16
2.2.1.1. CORTE CONSTITUCIONAL	17
2.2.1.2. CONSEJO DE ESTADO	43
2.2.1.3. CONTENIDO MÍNIMO QUE INTEGRA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL SEGÚN LA DOCTRINA	50
3. PRINCIPIOS OPTIMIZADORES DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS	57
3.1. DEFINICIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD DENTRO DEL ESTADO UNITARIO.	57
3.2. UTILIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD DURANTE LA ETAPA PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.	59
3.3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1454 DE 2011 - LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	62
4. ESTUDIO DE CASOS	70
4.1. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS	70
4.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CASOS ESTUDIADOS	83
4.2.1. Convenios que dentro de sus fundamentos se encuentra la Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998	83
4.2.2. Convenios que dentro de sus fundamentos se encuentra la asociación entre entidades públicas art. 95 ley 489 de 1998	85
4.2.3. Convenios que dentro de sus obligaciones está adelantar la contratación conforme a los documentos tipo entregados por la entidad de orden nacional	85
4.2.4. Convenios que dentro de sus obligaciones está utilizar las especificaciones técnicas y/o estudios técnicos aportados por la entidad de orden nacional	88
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFÍA	93

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo estipulado en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, Colombia se encuentra organizada como una república unitaria y descentralizada, en la cual las entidades territoriales gozan de autonomía.

Para el cumplimiento y gestión de los fines estatales que les han sido encomendados por la carta superior, las entidades territoriales y las entidades del orden nacional colaboran entre sí, a través del negocio jurídico denominado convenio interadministrativo. En ese sentido, en primer lugar, es necesario establecer la definición, naturaleza y características que el ordenamiento jurídico Colombiano ha determinado para esta clase de vínculo contractual entre entidades públicas.

En cuanto a la coexistencia de los principios de estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales, el artículo 287 de la Constitución señaló que estas últimas disponen de autonomía en lo que se refiere a la gestión de sus intereses, lo que incluye el disfrute de los siguientes derechos: A gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales.

Para armonizar los dos conceptos, que en apariencia son contradictorios, la jurisprudencia de la Corte constitucional¹ ha sostenido que existe un contenido mínimo del principio de la autonomía territorial, que a su vez funge como limitación para el principio de estado unitario, que se le ha dado la denominación de núcleo esencial de la autonomía territorial.

Por tal razón, mediante un estudio detallado de la jurisprudencia que, con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, ha desarrollado la Corte Constitucional, en mayor medida, así como del Consejo de Estado y lo que ha desarrollado la doctrina², en menor medida, se desglosarán los elementos integrantes del núcleo esencial de la autonomía territorial, así como las competencias que son consideradas como privativas para las entidades del orden central, que de no ser debidamente respetadas, no permitiendo su ejercicio por las entidades territoriales, conllevarían a una desnaturalización de la figura del reducto mínimo de la autonomía territorial.

¹ Entre las sentencias que ha expedido la Corte Constitucional y hacen referencia al núcleo esencial, se encuentran las siguientes: C-517 de 1992, C-540 de 2001, C-579 de 2001, C-1051 de 2001, C-1098 de 2001, C-1258 de 2001, C-251 de 2003, C-105 de 2004, C-448 de 2005, C-121 de 2006, C-957 de 2007, C-306 de 2009, C-978 de 2010, C-072 de 2014, C-123 de 2014, C-145 de 2015, C-035 de 2016 y C-189 de 2019.

² Ver Soto, David. "La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía". Revista Ópera 3, vol. 3 (2003); Penagos, Gustavo. "La descentralización territorial en el Estado Unitario". Universitas 105, vol. 52 (2003); Zuluaga Gil, Ricardo. "La organización territorial del Estado en la Constitución de 1991. ¿Centralismo o autonomía?". Precedente. Revista Jurídica (2001); Cante, Naidú Duque. "La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia." Administración & Desarrollo 51, vol. 37 (2009); Correa, María Victoria Calle. "Cuando limitar la autonomía territorial es maximizarla: Derecho al medio ambiente sano como aporte a la optimización de la autonomía territorial", en UNA MIRADA A LAS REGIONES DESDE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL, ed. Universidad del Rosario (Bogotá D.C., 2013); Silva, Paula Robledo. "Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana". Revista Derecho del Estado, vol. 18 (2006); Estupiñán Achury, Liliana. "El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas". Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales 25 (2006); Hernández Vidal, Augusto. "La Discrecionalidad Territorial". Revista Digital de Derecho Administrativo 6 (2011); y Zárate Pérez, Aníbal Rafael. "La cláusula general de competencia de los entes territoriales en materia económica" Revista Digital de Derecho Administrativo. 7 (2012).

De otra parte, con el propósito de conciliar los principios de estado unitario y autonomía territorial, el constituyente de 1991 instituyó, en el artículo 288, un mandato al legislador de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta ley es, por expresa disposición constitucional, la llamada a establecer la distribución de competencias entre las Entidades Territoriales y la Nación, motivo por el que será necesario entrar a analizar su contenido, así como su utilidad en el marco de los convenios interadministrativos.

A su vez, el propio artículo 288 se encargó de señalar que, en todo caso, el ejercicio de competencias asignadas a los distintos niveles de la administración pública se realizará con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, razón por la que se entrará a examinar el rol de estos tres principios, en el ejercicio del núcleo esencial de la autonomía territorial.

Por último, luego de haber determinado los aspectos inherentes a los convenios interadministrativos, así como los elementos que componen el núcleo esencial de la autonomía territorial, se llevará a cabo un estudio de casos a partir de las obligaciones contenidas en el clausulado de algunos convenios interadministrativos suscritos entre entidades del orden nacional y algunas entidades territoriales, para el desarrollo de proyectos de infraestructura, durante el gobierno nacional comprendido durante el periodo 2014 – 2018, con el propósito de examinar la forma en cómo se limita el ejercicio de la autonomía territorial por parte de la Nación.

1. CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.

1.1. DEFINICIÓN

El tratadista argentino Juan Carlos Cassagne señala³ que se considera relación jurídica interadministrativa aquella que “vincula a dos o más personas públicas estatales, ya se trate del Estado en sentido lato (Nación o provincia) o de cualquiera de las personas jurídicas públicas estatales que constituyen entidades descentralizadas, poseedoras de personalidad jurídica propia”.

A nivel jurisprudencial, el Consejo de Estado en sentencia con radicado No. 401956⁴, señaló que la celebración de convenios interadministrativos “supone una de las formas de la actividad negocial de las entidades del estado en la que confluyen las voluntades de varias autoridades de la administración y cuya finalidad no es otra distinta a ‘la de cumplir en forma conjunta con las funciones a cargo de ambas entidades, o prestar servicios públicos que le han sido encomendados’”.

Precisó el alto tribunal de lo contencioso administrativo⁵, que los convenios interadministrativos “son formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que aunque coincidentes son perfectamente delimitables, por tanto se trata de relaciones en la que mínimo participan dos partes”.

Continúa en la misma sentencia agregando el Consejo de Estado que “mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utilización no existían y que se traducen en obligaciones concretas. Finalmente, dichas obligaciones son emanaciones de los efectos jurídicos que puedan llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas. Esta conclusión es concordante con la aplicación de las normas en materia de contratación estatal y, por ende, la utilización de iguales cauces judiciales para solucionar las controversias o las dudas que sobre la legalidad que puedan llegar a surgir.”.

En otra ocasión, el Consejo de Estado definió a los convenios interadministrativos como “acuerdos de recíproca colaboración que no tienen un alcance conmutativo”⁶.

Así mismo, el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁷ “ha ubicado a los convenios interadministrativos dentro de la actividad negocial de la Administración, debido a que las manifestaciones de voluntades que confluyen para su formación generan el cumplimiento de

³ CASSAGNE, Juan Carlos. El Acto Administrativo: Teoría y Régimen Jurídico. 2 ed. Bogotá D.C. Temis, 2013, 133 p. ISBN: 978-958-35-0984-1

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No. 850012331000200500035 01 (34412) del 29 de mayo de 2014. C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia con radicado No. 250002326000200001208 01 (30917) del 06 de mayo de 2015. C.P. Olga Mérida Valle de De la Hoz.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No. 180012331000201100302 01 (62013) del 25 de octubre de 2019. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2019-00120-00 (64426) del 30 de octubre de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata.

obligaciones diferenciadas en cabeza de cada una de las partes que lo suscriben, las cuales colaboran para lograr intereses coincidentes entre sí y con el interés general”.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado complementa la concepción de convenios interadministrativos, agregando que *“constituyen una de las formas de colaboración de la administración para el cumplimiento de fines y cometidos estatales, consagradas en el inciso primero del artículo 95 de la ley 489 de 1998, y por ende, estos tienen el carácter de negocio jurídico, al gestionar intereses comunes de la administración, a través, de la creación de vínculos jurídicos y la adquisición de obligaciones concretas y diferenciables entre las autoridades que suscriben los convenios”*

Por su parte, Colombia Compra Eficiente también ha expuesto⁸ su definición de convenio interadministrativo, entendiéndose como *“el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades públicas”.*

Aclara la entidad del estado encargada de dictar los lineamientos en materia contractual, en el mismo concepto, que *“si bien los contratos o convenios interadministrativos están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre entidades estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto, pues bien puede una entidad estatal de Ley 80 de 1993 celebrar esta clase de convenios con una entidad estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo, caso en el cual su ejecución estará sometida a la Ley 80 de 1993 a menos que la entidad ejecutora – entidad con régimen especial – desarrolle su actividad en competencia con el sector privado.”*

1.2. NATURALEZA

En el ordenamiento jurídico colombiano, no existe una norma que expresamente desarrolle los aspectos inherentes a la tipología de contratos estatales denominados convenios interadministrativos. Por el contrario, se le da un tratamiento indistinto a los convenios y contratos interadministrativos, como se puede observar en el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015⁹

La situación expuesta en el párrafo precedente, es corroborada por Colombia Compra Eficiente¹⁰, quien considera que *“legalmente no existe distinción alguna entre convenio y contrato. Por lo cual debe entenderse que los convenios interadministrativos son lo mismo que los contratos interadministrativos. Esto quiere decir que el convenio se caracteriza por ser un negocio jurídico en el que media un acuerdo de voluntades y es generador de obligaciones a cargo de cada una de las partes que lo integran, obligaciones que son jurídicamente exigibles (...) Las anteriores características también se aplican al contrato”.*

⁸ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. C- 023 de 2020.

⁹ Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

¹⁰ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 215130006549 de 2015..

Continúa agregando el ente rector en materia de contratación pública en Colombia que “(...) *Al no existir distinción jurídica entre el convenio y el contrato, los conceptos previstos por la ley 80 de 1993 y la 1150 de 2007 para tal fin, se entenderán en el mismo sentido*”.

No obstante, en el mismo concepto Colombia Compra Eficiente sí afirma que existe una marcada diferencia cuando la administración pública se asocia con otras entidades de la misma naturaleza, y cuando esta asociación se da entre una entidad pública y un privado, en estos últimos casos no reciben la denominación de convenios interadministrativos, sino de convenio de asociación: “*Ahora bien, en virtud de la ley 489 de 1998 (artículos 95 y 96), y como se anotó en precedencia, las Entidades Estatales pueden celebrar convenios entre sí o con particulares, como forma de colaboración para el cumplimiento de sus fines y cometidos estatales. Estos convenios se llevan a cabo de dos maneras: mediante la celebración de convenios interadministrativos o la asociación de Entidades Estatales con personas jurídicas particulares mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas*”. Esto es relevante en la medida en que el régimen jurídico de los convenios interadministrativos corresponde al Estatuto General de la Contratación, mientras que los convenios de asociación hoy en día se encuentran regulado por el decreto 092 de 2017.

No obstante lo expresado por Colombia Compra Eficiente, la Sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado¹¹ sí ha manifestado que existe distinción entre convenios y contratos interadministrativos.

Sobre los convenios interadministrativos, el Consejo de Estado enfatizó que “*no constituyen en nuestro ordenamiento jurídico una categoría jurídica autónoma e independiente del contrato estatal, sino que, por el contrario, se trata de un tipo o clase de contrato estatal, que tiene la particularidad de celebrarse entre entidades públicas, pero que, al igual que los contratos suscritos entre entidades estatales y particulares, genera obligaciones (...) que pueden ser exigidas judicialmente, y cuyo incumplimiento compromete la responsabilidad patrimonial de la parte incumplida*”.

Sobre la existencia de los convenios administrativos como tipología de contratos estatales, el Consejo de Estado expresó que se “*se justifica fundamentalmente por el principio constitucional y legal de coordinación y colaboración entre las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines. Por tal razón y por la consideración de que las dos partes en estos actos jurídicos se presumen en condiciones de igualdad, la ley otorga a tales contratos un tratamiento especial en determinados aspectos como el proceso de selección, la no obligatoriedad de garantías, etc.*”

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado determinó que los contratos interadministrativos y convenios interadministrativos se diferencian en:

-El precio: “*El contrato interadministrativo se caracteriza por establecer una remuneración, mientras que en el convenio no se define una contraprestación*”.

-El tipo de relación contractual y el interés perseguido: “*En el contrato interadministrativo una parte presta un servicio o ejecuta un objeto para la otra, mientras que en el convenio dicha relación no existe debido a que la única finalidad es atender un interés general*”. En consonancia

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2019-00126-00 (00002) del 16 de diciembre de 2019. C.P. Édgar González López.

con esta premisa, es pertinente complementar con lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia¹² en lo tocante a que en los contratos interadministrativos *“cada una de las partes tiene diversidad de intereses y el contratista se encuentra en el mercado, de la misma manera que lo hacen los particulares”*.

Luego de precisada la distinción jurídica entre los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos, pasamos a señalar los requisitos de existencia de estos últimos. Al respecto, Colombia Compra Eficiente¹³ afirma que para *“para que un (...) convenio interadministrativo exista debe cumplir con los siguientes elementos: acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y que conste por escrito. Entonces, si ambas partes son entidades estatales, pueden celebrar convenios interadministrativos porque las disposiciones que regulan esta tipología hacen referencia a la calidad de los sujetos que intervienen en la contratación, que deben ser entidades estatales o de derecho público”*.

Por lo anterior, para Colombia Compra Eficiente *“no cabe una interpretación diferente”* a que *“esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico comercial concurren personas de derecho público”*.

Sobre la naturaleza de los convenios interadministrativos, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia¹⁴ ha indicado lo siguiente:

“(…) los convenios interadministrativos son formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que aunque coincidentes son perfectamente delimitables, por tanto se trata de relaciones en la que mínimo participan dos partes. Adicionalmente, mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utilización no existían y que se traducen en obligaciones concretas. Finalmente, dichas obligaciones son emanaciones de los efectos jurídicos que puedan llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas. Esta conclusión es concordante con la aplicación de las normas en materia de contratación estatal y, por ende, la utilización de iguales cauces judiciales para solucionar las controversias o las dudas sobre la legalidad que puedan llegar a surgir (...)”.

Respecto a esto último, considerando que los convenios interadministrativos corresponden a una de las formas de la actividad comercial de las entidades del Estado, a través de la expresión de voluntades de cada una de las entidades que hacen parte del mismo, el Consejo de Estado¹⁵ ha estimado que, en caso de que una de las entidades pretenda obtener declaratorias y reconocimientos en el marco de un convenio interadministrativo, la acción procedente será la acción contractual.

El Consejo de Estado considera¹⁶ que en aquellos convenios interadministrativos que implican prestaciones patrimoniales, *“asumen idéntica naturaleza obligatoria y, en consecuencia, idénticos*

¹² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. Sentencia con radicado No. UL25495) del 06 de mayo de 2009. M.P. Javier Zapata Ortiz. Citado en CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2019-00126-00 (00002) del 16 de diciembre de 2019. O.P. Cit.

¹³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. C- 023 de 2020.

¹⁴ Como lo reseñó la Contraloría General de la República en el siguiente concepto: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Concepto Jurídico con Radicado No. 2015EE0040550 de 2015.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No. 850012331000200500035 01 (34412) del 29 de mayo de 2014. O.P. Cit.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia con radicado No. 250002326000200001208 01 (30917) del 06 de mayo de 2015. O.P. Cit.

efectos vinculantes y judicialmente exigibles en relación con los que se predicán de cualquier otro ‘acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial’, en los términos del artículo 864 del código de comercio”¹⁷.

Lo anterior en concordancia con la línea jurisprudencia que ha manejado el mencionado alto tribunal, respecto a que *“si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, ‘convenios interadministrativos’, para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos – como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente – en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica”*.

Por último, a pesar de que el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993 estableció la prohibición de adicionar los contratos por encima del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, la Contraloría General de la República¹⁸ conceptuó que *“si el convenio o contrato interadministrativo de que se trate, persigue un interés remuneratorio particular no se puede adicionar en cuantía superior al 50% de su valor inicial, por el contrario si la finalidad que se persigue es aunar esfuerzos para la realización de fines estatales sin ánimo de interés particular, tiene su razón de ser el que no se limite la adición en valor. Cabe anotar que el límite siempre serán las normas de carácter presupuestal”*.

En el mismo concepto, la Contraloría concluyó: *“Más allá de la denominación ‘contrato interadministrativo’ o ‘convenio interadministrativo’, se debe verificar dentro del convenio de lo pactado si se dan los elementos que caracterizan al contrato o al convenio interadministrativo, para evitar disfrazar un contrato a través de la denominación de un convenio”*.

1.3. CARACTERÍSTICAS

Considera el Consejo de Estado que las principales características de los convenios interadministrativos son¹⁹:

“I. constituyen verdaderos contratos en los términos del código de comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales.

II. Tienen como fuente la autonomía contractual.

III. Son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley.

¹⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Concepto Jurídico con Radicado No. 2015EE0049565 de 2015.

¹⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Concepto Jurídico con Radicado No. 2015EE0040550 de 2015.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia con radicado No. 250002326000200001208 01 (30917) del 06 de mayo de 2015. O.P. Cit.

IV. Son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo, compra venta, arrendamiento, mandato, etc.

V. La normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de la Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio.

VI. Dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles.

VII. Persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas.

VIII. La acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales”.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado²⁰, complementó las características propias de los convenios interadministrativos en los siguientes términos:

“- Se celebra por parte de entidades públicas, sin consideración a su jerarquía, pueden ser entidades nacionales, distritales o territoriales.

- No existe una remuneración o contraprestación. Las partes no perciben una utilidad económica por la ejecución del objeto del convenio.

- Puede existir o no transferencia de recursos de una entidad a otra o que las partes realicen aportes económicos para cumplir con el objeto del convenio.

- Su objetivo primordial es lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y por tal razón, deben ejecutarse los proyectos, planes y programas en aras de contribuir al bienestar social de la comunidad.

- Es un acuerdo de voluntades que está determinado por la ley 489 de 1998 y la Constitución Política de Colombia. La celebración, desarrollo y ejecución de los convenios, así como su liquidación tendrán en cuenta lo indicado por estas normas”.

Para la Colombia Compra Eficiente²¹ *“los convenios interadministrativos se caracterizan por los sujetos que intervienen y por la modalidad de selección que la ley permite aplicar para su celebración, ya que comporta un grado de excepcionalidad frente a las demás tipologías contractuales, donde los sujetos que no están restringidos a una cualificación particular y aplican otras modalidades de selección”.*

Sobre ese criterio orgánico que es propio de las partes que suscriben convenios interadministrativos, Cassagne²² señala que en las relaciones jurídicas interadministrativas, del principio de unidad de acción se desprende la característica relativa a la *“necesidad de alcanzar la armonía, dentro de cada esfera de gobierno, sobre la base de la observancia irrestricta del principio de separación de poderes”.* Agrega este autor argentino, que del principio de unidad en

²⁰CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2019-00126-00 (00002) del 16 de diciembre de 2019. C.P. Édgar González López.

²¹ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. C- 023 de 2020.

²² CASSAGNE, Juan Carlos. El Acto Administrativo: Teoría y Régimen Jurídico. O.P. Cit. 133 p.

la acción estatal se deriva *“la virtual superación de las controversias entre sujetos estatales, para lo cual resulta imprescindible la relativización de una personalidad, por una parte, y la inaplicabilidad, según el caso, de las prerrogativas de poder público en este tipo de relaciones interadministrativas”*.

En armonía con lo anterior, se tiene que en los convenios interadministrativos no es posible pactar cláusulas exorbitantes, es decir, la cláusulas de terminación, interpretación y modificación unilateral del mismo, así como de caducidad. En caso de que se pacten es tipo de cláusulas, serán nula, esto con base en lo estipulado en el parágrafo del artículo 14 de la ley 80 de 1993²³.

Vale la pena indicar que, en consonancia con lo establecido en el artículo 44.2 de la ley 80 de 1993, en caso de que en un convenio interadministrativo se pacte alguna cláusula exorbitante, el juez competente puede declararla nula de manera oficiosa, toda vez que se incurre en el pacto de una cláusula contractual contra expresa prohibición legal²⁴.

Así también lo ha considerado Colombia Compra Eficiente²⁵, entidad que conceptuó que *“las Entidades Estatales no pueden pactar cláusulas excepcionales de terminación, interpretación, modificación, unilateral, sometimiento a leyes nacionales y caducidad en los convenios interadministrativos, por expresa disposición legal”*.

Para la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo²⁶, *“el principal efecto de los ‘convenios interadministrativos’, al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes, o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida. En ese orden de ideas, otro efecto determinante que surge de los convenios referidos, es aquel que se denomina de la doctrina jurídica como integración, el cual encuentra concreción en los artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio, en cuya virtud hacen parte de los contratos o convenios, a título de obligaciones y derechos, al lado de aquello que las partes acordaron expresamente, todo lo que, de acuerdo con su naturaleza, emerja de la ley, de la buena fe, de la costumbre y de la equidad, como elementos que adicional el contenido y los efectos del negocio jurídico respectivo”*.

Para Colombia Compra Eficiente²⁷ a través de los convenios interadministrativos *“se persigue una forma de gestión conjunta en el que las entidades estatales logran la consecución de objetivos comunes (...) asociándose entre sí”*. Por tanto, los convenios interadministrativos se caracterizan *“por ser un negocio jurídico en el que media un acuerdo de voluntades y es generador de obligaciones a cargo de cada una de las partes que lo integran, obligaciones que son jurídicamente exigibles”*.

²³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia con radicado No. 23001-23-21-000-2001-00065-01 (32492) del 13 de mayo de 2015. C.P. Olga Mérida Valle de De la Hoz.

²⁴ Ibidem.

²⁵ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 215130006909 de 2015.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia con radicado No. 250002326000200001208 01 (30917) del 06 de mayo de 2015. O.P. Cit.

²⁷ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 215130003824 de 2015.

En concepto de Colombia Compra Eficiente²⁸, a través de los convenios interadministrativos no es posible que una entidad subcontrate para la ejecución de su objeto contractual. En palabras del ente rector de la contratación pública: *“las Entidades Estatales no pueden contratar un tercero para la ejecución total del convenio o contrato interadministrativo. No obstante, las Entidades Estatales pueden contratar ciertos bienes y servicios necesarios para la ejecución del contrato o convenio interadministrativo”*.

A la anterior conclusión se llega, en razón de que *“la subcontratación surge una relación jurídica autónoma entre la Entidad Estatal contratista y el sub contratista, es decir, independiente de la relación que preexiste con la Entidad Estatal contratante. En este sentido, las obligaciones que adquiere el sub contratista con la Entidad Estatal contratista dentro del convenio interadministrativo, solo es exigible entre ellos, en virtud del principio de la relatividad del contrato – solo produce efectos para las partes”*.

Por otro lado, para el Consejo de Estado²⁹, a pesar de que se le dé la denominación de convenio interadministrativo, cuando en el mismo se fijan prestaciones patrimoniales, necesariamente se tendrá como consecuencia que *“el negocio jurídico asumió idénticos efectos a cualquier otro contrato celebrado entre entidades estatales en los términos del artículo 32 de la ley 80 de 1993; caracterizado por su conmutatividad, en el que una de las partes (...) se obligó en favor de (la otra) a entregar (...) a cambio de un precio previamente establecido entre ellas”*.

Prosigue el Consejo de Estado indicando que los convenios interadministrativos *“comparten estructura y elementos constitutivos comunes, sin embargo, su principal característica reside en el interés común o mutuo de las partes por satisfacer necesidades de interés general, a partir de la coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias”*.

Por lo anterior, cuando en un convenio interadministrativo no se presentan las características previamente enunciadas, relacionadas con que las partes compartan intereses comunes y, por en contrario, las prestaciones patrimoniales tiene un papel relevante en el negocio jurídico, en realidad se está frente a un contrato interadministrativo.

Una vez consignada la definición, naturaleza y características de los convenios interadministrativos como negocio jurídico que vincula a dos o más entidades públicas, procede estudiar los conceptos de estado unitario, autonomía territorial y, especialmente, la noción de su núcleo esencial a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

2. ESTADO UNITARIO, AUTONOMÍA TERRITORIAL Y SU NÚCLEO ESENCIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991³⁰.

²⁸ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 216130000045 de 2016.

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No. 25000232600020011377-02 (33555) del 12 de agosto de 2019. C.P. María Adriana Marín.

³⁰ Parte del contenido de este capítulo corresponde al artículo de revisión bibliográfica “CONTENIDO MÍNIMO DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES: ELEMENTOS QUE INTEGRAN SU NÚCLEO ESENCIAL”, presentado como avance de la tesis según el programa.

2.1. ESTADO UNITARIO

Para Diego Younes Moreno³¹ el estado unitario es la contraposición al estado federal, y es *“la modalidad de organización según la cual las principales decisiones políticas y administrativas son absorbidas por los poderes centrales, sustrayendo por lo tanto de aquellas a las comunidades regionales o locales. El poder de decisión de la Nación se radica predominantemente en el Gobierno Central, cuya sede es la capital del país”*.

Seguidamente aclara Diego Younes que *“el hecho de que Colombia sea una república unitaria (...) no quiere decir que no se pueda otorgar un margen muy importante de decisiones a las comunidades locales que lo integran. Por eso la Carta reconoce la autonomía de sus entidades territoriales, tales como los departamentos, los distritos, los municipios, las provincias y las regiones, conforme a la Constitución y la ley”*.

Precisa Diego Younes que *“los sistemas federales otorgan autonomía a las provincias en los planos político, fiscal y administrativo con el propósito de que estos asuntos se resuelvan dentro del ámbito de la respectiva región”*.

Libardo Rodríguez³² cita la definición de Georges Burdeau de estado unitario: *“Es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes”*.

No obstante, considera el profesor Rodríguez en la práctica existen matices en la regulación de las relaciones entre las autoridades de nivel central, y las pertenecientes a los territorios, por lo que prefiere la siguiente definición de Estado Unitario³³ *“aquella forma de organización estatal en la cual existen unas autoridades centrales muy fuertes, frente a unas autoridades locales con escasa autonomía, de manera que la mayoría de funciones públicas las desempeña directamente la persona jurídica Estado, mientras que a las colectividades locales solo se les permite el ejercicio autónomo de unas cuantas tareas”*.

Para el profesor Rodríguez, los matices a la regulación de las relaciones autoridad central – autoridad local, se encuentran en los conceptos de: Centralización, desconcentración, delegación, centralización política, descentralización, descentralización administrativa y los diversos controles existentes entre las autoridades.

2.2. AUTONOMÍA TERRITORIAL

³¹ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. 13 ed. Colombia. Legis. 2014, 67 p. ISBN: 978-958-767-125-4

³² RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 19 ed. Colombia. Temis. 2015, 68 p. ISBN: 978-958-35-1075-5

³³ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. O.P. Cit, 68 p.

Diego Younes Moreno³⁴ considera que la descentralización *“es la atribución que se otorga a las personas jurídicas públicas distintas de la nación (por ejemplo los departamentos y los municipios) para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades que ejercerán autónomamente”*.

Dentro de las tres modalidades de descentralización consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, se encuentra la descentralización territorial³⁵, que, en palabras de Diego Younes³⁶ *“consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su nombre propio y bajo su propia responsabilidad”*.

Según el citado autor³⁷, la finalidad de la descentralización territorial es *“proveer a las secciones en que se halla dividido el territorio nacional de mecanismos para la administración de los asuntos regionales. (...) Por eso tales entidades deben tener la autonomía para la gestión de sus asuntos y para la planificación del desarrollo territorial”*.

Importante resaltar lo afirmado por Younes³⁸, en lo relacionado con que los derechos de las entidades territoriales plasmados en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991, es lo que en la doctrina se conoce como la *“autonomía local”*.

Respecto al concepto de autonomía local, Younes cita la Carta del Consejo de Europa de la siguiente forma:

“(...) El ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de forma general, incumbir preferentemente a las autoridades más próximas a los ciudadanos. La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud y la naturaleza de la tarea y las exigencias de eficacia y economía. Las competencias confiadas a las colectividades locales serán normalmente plenas y completas. No pueden ser menoscabadas o limitadas por otra autoridad central o regional más que en el marco de la ley (...)”.

Específicamente en lo que concierne a los departamentos, Diego Younes³⁹ manifiesta que *“como la autonomía es un aspecto clave de la descentralización, resulta importante señalar los perfiles más sobresalientes de la autonomía departamental. Se recordará, inicialmente, que por mandato constitucional los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, y para la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la constitución (art. 298)”*.

Finalmente, el referenciado autor agrega⁴⁰ que la autonomía administrativa departamental se compone de los siguientes elementos:

³⁴ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. O.P. Cit, 68 p.

³⁵ Las otras dos corresponden a la descentralización por servicios y a la descentralización por colaboración.

³⁶ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. O.P. Cit, 69 p.

³⁷ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. O.P. Cit, 429 p.

³⁸ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. O.P. Cit, 430 p.

³⁹ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. O.P. Cit, 434 p.

⁴⁰ Ibidem.

-Autoridades propias: A nivel departamental, *“los más importantes son la asamblea y el gobernador (...) Lo anterior implica, además, un andamiaje administrativo y burocrático distinto de los del poder central”*.

-Personería jurídica: *“El artículo 3 del decreto ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) dispone que los departamentos son personas jurídicas. N consecuencia la representación legal corre a cargo del gobernador. Recuérdese que el artículo 303 de la Constitución de 1991 estatuye como una de sus atribuciones la de ser el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento”*.

-Hacienda Pública: *“Las asambleas cuentan con potestad para imponer contribuciones. Además los bienes y rentas de los departamentos están garantizados por la ley(...)”*.

Por su lado, Libardo Rodríguez define la descentralización como⁴¹ *“la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente”*.

De manera específica, el profesor Rodríguez indica que la noción de descentralización territorial es⁴² *“el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas. En Colombia, esta descentralización se manifiesta en la existencia de los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben el nombre de entidades territoriales”*.

Considera el profesor Libardo Rodríguez que la descentralización territorial tiene dos fundamentos⁴³: Un fundamento de conveniencia y un fundamento político. El primero, debido a que *“se considera que es favorable para las diversas comunidades tener capacidad para resolver sus propios asuntos y no que aquellos les sean resueltos directamente por el Estado”*.

Respecto al fundamento político, *“en cuanto se dice que es una manifestación de la democracia en la medida que permite a las comunidades su autogobierno”*.

Señala Libardo Rodríguez⁴⁴ que, para que se presente una verdadera descentralización territorial, se deben presentar los siguientes elementos:

1. Necesidades locales: Las necesidades de las entidades territoriales deben ser *“diferentes de aquellas que son comunes a toda la Nación”*. Prosigue afirmando el autor que *“precisamente en relación con esas necesidades propias se presenta la autonomía”*.

Son la Constitución y la ley las que determinan qué necesidades son nacionales y cuales son locales. Como ejemplo, el autor cita los artículos 298 y ss; y 311 y ss de la constitución política, los cuales establecen las funciones de los municipios y los departamentos, respectivamente. Aunado a esto, *“de acuerdo con los artículos 288 y 356 de la Constitución, corresponde a la ley distribuir las competencias y servicios entre la nación y las entidades territoriales”*.

⁴¹ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. O.P. Cit, 74 p.

⁴² RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. O.P. Cit, 75 p.

⁴³ Ibidem

⁴⁴ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. O.P. Cit, 76-77 pp.

2. Personería jurídica: Afirma Libardo Rodríguez que *“para que una colectividad pueda realmente manejarse a sí misma, requiere tener la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones”*. El artículo 3 del Código de Régimen Departamental y el artículo 4 del decreto 1333 de 1986, reconocen la personería jurídica de los departamentos y municipios, respectivamente.
3. Autonomía presupuestal y financiera: Esto se traduce en que *“la entidad territorial tenga su propio patrimonio y presupuesto diferentes a los de la nación y los puedan manejar según sus criterios y necesidades”*.
4. Autonomía administrativa: Entendida como la capacidad de que *“se puedan organizar internamente de manera autónoma”*. A manera de ejemplo, el autor manifiesta *“los departamentos y municipios establecen sus propias dependencias, el número de sus empleados, las normas de funcionamiento interno, etc.”*.
5. Autoridades locales: Esto quiere decir que las entidades territoriales tienen *“autoridades propias, elegidas por la misma comunidad o nombradas por sus representantes”*.
6. Control del poder central: Afirma Libardo Rodríguez que *“tratándose de un sistema unitario no puede pensarse que las entidades territoriales gocen de total autonomía”*. Respecto a esto, en el capítulo III se retomará.

Los profesores Jaime Vidal Perdomo y Carlos Molina Betancur⁴⁵ hablan de los *“derechos de las entidades territoriales”*, cuando señalan que en el artículo 287 de la constitución política *“se reemplazó la palabra ‘independencia’ bajo la cual con anterioridad (art. 182) los departamentos administraban los asuntos seccionales por una formula general que cubría a todas las entidades territoriales. Esta es la de que ellas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”*.

Agregan los mencionados profesores que *“la autonomía es un presupuesto de la descentralización administrativa, territorial y por servicios”*

2.2.1. NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y la creación de la Corte Constitucional, este alto tribunal ha desarrollado una abundante jurisprudencia que dan cuenta de todos los elementos que a su parecer integran el núcleo esencial de la autonomía y que se desprenden a partir de la interpretación integral del texto constitucional. De igual manera, el Consejo de Estado como máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, también se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el reducto mínimo que es inherente a la autonomía territorial, tal como se expone a continuación.

⁴⁵ VIDAL PERDOMO, Jaime y MOLINA BETANCUR, Carlos. Derecho Administrativo. 14 ed. Colombia. Legis. 2016, 205-206 pp. ISBN: 978-958-767-384-5

2.2.1.1. CORTE CONSTITUCIONAL

En sentencia C – 478⁴⁶ del 06 de agosto de 1992 la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, define a la autonomía territorial como *“la capacidad de manejar los asuntos propios, aquellos que le conciernen al ente, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley”*. A renglón seguido agrega que *“si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmarían sin tener en cuenta ningún otro poder”*, todo esto enmarcado en el contenido del artículo 287 de la constitución de 1991.

Para la Corte resulta pertinente diferenciar los conceptos de autonomía y descentralización, ya que aunque suelen confundirse, no son sinónimos. La autonomía como tal es *“un fin, un estado de cosas que se busca y se obtiene en grados crecientes”*, propendiendo siempre por una mayor libertad para, de esta forma, gestionar el control de sus intereses. Mientras que la descentralización, por su parte, es *“un mecanismo o una modalidad de administrar lo que no está a la mano o no debe estarlo, sean territorios o funciones”*. El grado de autonomía de las entidades territoriales se encuentra en una constante y continua expansión. Añade la Corte en esta sentencia que el concepto de autonomía se aborda, en primer lugar, en el ejercicio de poderes autónomos a través de la radicación de competencias en cabeza de las entidades territoriales.

La autonomía territorial implica mayor libertad. Por tanto, uno de los elementos que hace parte de este concepto, y sin el cual degeneraría en otro diferente, es la existencia de una administración local que debe ser elegida democráticamente por parte de la población que hace del territorio. A esto se refiere el numeral 1 del artículo 287 superior. A consideración de la Corte, de este elemento se desprende otro que hace parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es la potestad de gestionar sus propios intereses. Esto debido a que son las autoridades locales quienes poseen un mejor conocimiento de las necesidades que requieren ser satisfechas y, por ende, son quienes tienen en primera instancia el interés de solucionar los problemas a nivel local.

Respecto de la autonomía territorial la Corte Constitucional, con la finalidad de señalar unos parámetros, trae a colación las reglas que sobre las competencias, alcance, medios y modalidades para ejercerla se encuentran contenidas en la Carta Europea de Autonomía Local, entre las que se resaltan:

- **Plenitud de las competencias locales, como salvaguarda ante el poder proveniente del nivel del central.** Esto significa que las competencias no pueden ser invadidas, limitadas o puestas en tela de juicio. A criterio de la Corte, en Colombia esto se ve reflejado en el artículo 288 de la Constitución al señalar la coordinación, concurrencia y la subsidiariedad como principios rectores en materia de ordenamiento territorial, cobrando relevancia el último de ellos, en virtud del cual sólo en aquellos casos en que la Entidad Territorial no puede ejercer por su cuenta alguna función, es que los niveles superiores colaborarán que en ejercicio eficaz de la misma.
- **La existencia de una cláusula general de competencia otorgada a las autoridades locales,** a través de la cual estas asumen *“la iniciativa en toda materia o asunto local que no les esté vedada o que no se haya atribuido expresamente a otra autoridad”*. Así las cosas, para la Corte es claro que la ausencia de limitaciones de índole constitucional o legal promueve que las

⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

autoridades locales ejerzan a plenitud sus competencias cuando se trata de asuntos de interés propio.

Sin embargo, a la luz de la Carta Europea de Autonomía Local existen dos limitaciones:

- **La primera tiene que ver con aspectos sustantivos propios de la competencia que la autoridad pretenda ejercer.** Es decir, la existencia de factores objetivos y notorios que impiden que se ejecute la competencia en forma autónoma. La Corte constitucional coloca los siguientes ejemplos: *“ciertas obras civiles resultan demasiado costosas para una localidad (vgr sistemas de transporte masivo); o por tratarse de obras que requieren de conocimientos que superan las capacidades del municipio (vgr construcción y mantenimiento de centrales de energía)”*.
- **La segunda está más relacionada con un aspecto jurídico,** y se refiere a que las competencias se ejercerán de conformidad con la ley. Esto se encuentra consignado en el ordenamiento jurídico colombiano en el artículo 287 de la Constitución, que estipula que las entidades territoriales ejecutarán su autonomía dentro de los límites de la Constitución de la Ley.

Por otro lado, en esta sentencia, a juicio de la Corte, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación que determinó el artículo 357 superior es una herramienta indispensable para alcanzar la autonomía territorial, ya que estos recursos permiten que las entidades puedan satisfacer sus necesidades locales. En consonancia con esto, las entidades territoriales también tienen participación en las regalías, a causa de lo señalado en el artículo 360 de la constitución, como medida de equidad que les permita mejorar su situación administrativa.

Una tercera forma de obtención de recursos para obtener el grado de verdadera autonomía que la Constitución le confirió a las entidades territoriales es la que se encuentra contenida en el artículo 295 de la Constitución, en donde se consigna la facultad de recibir financiación a través de la emisión de títulos y bonos de deuda pública, así como la obtención de crédito externo. A criterio de la Corte, para el ejercicio de esta potestad el grado de autonomía de la entidad territorial sólo está supeditado a la ley, a fin de *“evitar un crecimiento desordenado de la deuda municipal y departamental sin medios diferentes de los que provengan del erario nacional”*.

En específico en cuanto a lo que se refiere a los Departamentos, la Corte Constitucional hace énfasis en que el artículo 298 le otorgó autonomía en materia de *“planificación y promoción del desarrollo económico y social de sus economías y territorios”*, siempre en los términos que haya establecido la Constitución. No obstante, para la Corte es claro que también existe una sujeción a la ley, ya que al momento de expedir los planes de desarrollo económico y social las asambleas están supeditadas a lo que el legislador haya dispuesto para el efecto. Misma situación que se presenta en el régimen municipal. En este sentido, según la Corte las entidades territoriales tienen autonomía en lo que concierne a la planificación, que está exclusivamente en sus manos, y el nivel central se limita a fijar pautas generales.

Para la Corte Constitucional la autonomía de las entidades territoriales es un concepto nuevo que surge posterior al de unidad, y se construye por medio de dos mecanismos: la autodeterminación en materias determinadas; y la limitación de dicha autodeterminación. Esta limitación tiene tres orígenes: La Constitución, la Ley o en desarrollo de la propia materia.

Los principios de unidad y autonomía no son contrarios. Es así como, en palabras de la Corte, *“lo autónomo, expresión de intereses y de necesidades limitadas en el espacio, conexos con los*

intereses de la Nación pero de menor alcance y complejidad, debe explicarse como poder limitado que al mismo tiempo es parte necesaria del conjunto nacional". Por este motivo, resulta necesario articular los intereses de la nación con los de las entidades territoriales, razón por la cual la Corte Constitucional en esta sentencia estableció unas reglas de solución de posibles conflictos entre los dos principios, con la finalidad de establecer sus límites:

1. La primera regla de solución de conflictos se refiere a que **prevalecerá el interés local en aquellos casos en que se “tenga una réplica distante en la esfera de lo nacional”**. Cuando el asunto respecto del cual exista una contradicción entre las competencias del orden nacional y el local haya sido tradicionalmente tratado por la nación, o que, en caso de que la materia sea compartida, *“corresponda a aquellas en las cuales el carácter unitario de la república se expresa abiertamente, dejando a los poderes locales competencias residuales condicionadas a lo que se decida y realice en el ámbito nacional”*. Es decir, el criterio ponderante es el aspecto que resulta dominante entre el nivel central de la administración y las entidades territoriales.
2. La segunda regla de solución de conflictos propende por **mantener la competencia de cada uno de los extremos**, sin que necesariamente esto conlleve a que se anule la primera regla. Así, las directrices generales que señalan los procedimientos a efectuar frente a determinadas materias tendrán su origen en las autoridades nacionales, debido a que, a consideración de la Corte, tienen mayor capacidad *“en términos de recursos humanos, físicos, jurídicos, pero sobre todo, porque esas autoridades nacionales actúan a partir de una perspectiva general”*. Por su parte, las autoridades locales no tienen permitido *“exhibir una motivación común a todos ni desprenderse de sus condicionantes locales”*. A esto la Corte lo llama el elemento de la homogeneidad.

Un segundo elemento la Corte lo nombra como la diversidad, *“independientemente de su origen territorial, racial, económico y político”*, en razón a que lo diverso acarrea a aterrizar a lo específico, complementando de esta forma lo general que pertenece a lo unitario, es decir, lo concerniente a lo territorial frente a lo nacional. No obstante, no puede perderse de vista que el nivel nacional *“tiene el monopolio de lo general y abstracto, está a cargo de materias que no podrían tenerse por un agregado de lo local. La dirección de las relaciones internacionales y el manejo de la banca central, son ejemplos”*. Como ejemplo de esto se tiene la dirección de las relaciones internacionales.

Como conclusión de esta segunda regla, observa la Corte que lo unitario, por comprender materias que sólo están reservadas a él, no reduce hasta su extinción el derecho que tiene lo autónomo en relación al manejo de sus propios asuntos.

3. La tercera regla de solución de conflictos consigna que **cuando se trata de asuntos económicas, cobra mayor relevancia el “alcance y peso de lo unitario”**, en razón a que es en estas materias en donde se ven más expuestas las debilidades de la autonomía. Así, el principio de unidad es esencial para evitar que exista una desintegración y un indebido funcionamiento del sistema económico, que incluya un manejo coherente de los recursos con una visión que se extienda más allá del corto plazo. Por tanto, tratándose de temas netamente económicos, se aplicará preferentemente el principio de la jerarquía.
4. Por último, la cuarta regla de resolución de conflictos se encarga de **delimitar las competencias “en función del interés económico y territorial subyacentes”**. Es decir, le otorga a cada esfera de acción económica una competencia determinada. En virtud de esto, por ejemplo, la nación es la competente para imponer tributos que sean de carácter nacional,

mientras que a las entidades territoriales les compete contratar las obras para la construcción de un acueducto.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la sentencia reseñada realizó un análisis en cuanto a los límites de lo unitario frente a lo autónomo, con la finalidad de que se entendiera la extensión de las esferas de acción de lo nacional y lo local:

- En asuntos que puedan llegar a tener incidencia en lo nacional, prima lo unitario sobre lo autónomo, en virtud de la coordinación que aquella debe ejercer, sin que esto origine la anulación o reducción de las competencias locales.
- Autonomía implica el *“manejo de los propios asuntos, por autoridades elegidas por sufragio universal en la entidad territorial respectiva y bajo el escrutinio de los residentes a quienes se aplicarán esas medidas”*. Por ende, las materias que directamente son consideradas relevantes para cada entidad territorial se constituye como límite de la competencia del estado unitario.
- La eficiencia en el manejo de determinados asuntos, según la cual es la esfera territorial, con base en un criterio eminentemente objetivo, la que puede garantizar un mayor grado de eficiencia en ciertas materias, por lo que es quien está llamada a asumir la competencia sobre dichos asuntos. En sentido contrario, existen asuntos en donde el nivel nacional es el que tendrá una mayor eficiencia, tales como la defensa nacional y el comercio exterior.
- En un contexto en donde a las autoridades territoriales se les concede el manejo de los asuntos locales, las autoridades nacionales pasan a un segundo plano, adoptando más una *“posición de ayuda y de reemplazo potenciales”*, esto es, de subsidiariedad.
- El principio de subsidiariedad tiene dos variantes: Una positiva, que se refiere a que la entidad de mayor alcance debe apoyar a la que tiene uno inferior; y una negativa entendida como la prohibición de intervenir en asuntos locales, excepto cuando sea imposible para las autoridades administrativas de las entidades territoriales cumplir con la realización de determinadas tareas, respetando la capacidad de acción estas. La intervención del nivel nacional sólo debe responder a un criterio objetivo.

Por medio de sentencia No. C-517 de 1992⁴⁷, con ponencia de Ciro Angarita Barón, la Corte señaló que cuando la descentralización se manifiesta a través de *“la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley”*, se está ante la figura de la autonomía.

Dentro de las tendencias en la organización geopolítica del Estado colombiano, para la Corte Constitucional se asignó a los municipios una cláusula general de competencia en cuanto a lo que tiene que ver con la satisfacción de las necesidades locales.

A través de esta sentencia la Corte utiliza el concepto del reducto mínimo intocable de la autonomía. Esto significa que la autonomía de las entidades territoriales *“tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias”*. Para la Corte, el reducto mínimo es intocable, incluso para el legislador.

Hace parte del concepto del reducto mínimo intocable de la autonomía, los siguientes elementos:

1. **El derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias:** Se traduce en el voto directo que los habitantes de cada territorio ejercen, derivando en la facultad que las

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

autoridades locales tienen para, en el marco del principio de la unidad nacional, ejercer la autonomía territorial.

2. **El derecho de las entidades territoriales a ejercer las competencias que les corresponda:** Las competencias son definidas a través de la Constitución Política y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Con base en esto, la Corte considera que en el orden municipal son competencias propias las señaladas en el artículo 311 superior, es decir, *“prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”*. En caso de conflictos con el interés departamental o nacional, estos se resolverán atendiendo a los principios de coordinación concurrencia y subsidiariedad.
3. **El derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones:** No es dable que la nación, a través de una ley, cree e imponga un gravamen a la población perteneciente a una entidad territorial, cuya destinación sea para dar cumplimiento a funciones que específicamente le fueron otorgada a esta, ya que es competencia exclusiva de las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, según sea el caso.
4. **El derecho de las entidades territoriales a participar de las rentas nacionales:** Para la Corte, la constitución estableció un principio que determina que *“no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas (Art. 356 C. N.)”*.
5. **La adopción de los planes y programas de desarrollo económico y social y obras públicas locales.**

Aclara la Corte que las competencias de las Entidades Territoriales en un estado unitario se desarrollan en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo, *“en ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales”*. Bajo esta premisa, la Corte explica los tres principios:

- No se puede confundir el principio de coordinación con el de control o tutela, ya que se refiere es a la *“participación eficaz en la toma de decisiones”*.
- Por concurrencia no se deberá entender la imposición, de hecho o de derecho, en el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales.
- Finalmente, subsidiariedad es sinónimo de complementariedad, por lo que el apoyo funcional de la nación no puede derivar en la suplantación de las funciones y competencias de la Entidad Territorial.

En esta sentencia, la Corte evoca las cuatro reglas reseñadas en la sentencia C – 478 de 1992 para solucionar los conflictos de intereses entre la nación y las entidades territoriales: *“jerarquía, no viciamiento de competencia, primacía sin exclusividad del principio unitario en materia macroeconómica, y la exclusividad de las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales en función del interés económico y territorial subyacente”*.

Una reflexión importante que hizo la Corte Constitucional en esta sentencia, es aquella respecto a que el *“nivel central no puede tomar decisiones que comprometan la capacidad de los entes territoriales de decidir y gestionar lo que más convenga a sus intereses, so pena de desconocer la*

autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución reconoce a los entes territoriales de los niveles regional y local”.

En sentencia C-004 de 1993⁴⁸, ponente Ciro Angarita Barón, se reitera que en virtud del artículo 287 de la constitución *“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal sentido pueden administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*. En lo que se refiere a la autonomía fiscal, se afirma que no solo se manifiesta a través del derecho a administrar los gastos y determinar los tributos que se requieran para cumplir sus funciones en el marco de un ámbito territorial, sino también por medio del fortalecimiento de los mecanismos de financiación previos a la Constitución de 1991, y de los nuevos instrumentos introducidos con la entrada en vigencia de la misma tendiente a obtener recursos fiscales, tales como *“la facultad de los departamentos y municipios de emitir títulos y bonos de deuda pública, consagrada en el artículo 295 de la Constitución”* y la potestad para contratar crédito externo, respetando la ley que regule la materia y sin que el endeudamiento exceda la capacidad de pago. De igual forma, ejemplo de la autonomía en materia fiscal lo constituye la autorización a los municipios para gravar la propiedad inmueble.

Por lo anterior, queda claro en esta sentencia la prohibición del legislador para conceder *“exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de los entes territoriales, y de imponer recargos sobre sus impuestos, salvo en lo que se refiere a la contribución de valorización (art. 294)”*, así como de trasladar a la nación los impuestos que son de índole departamental y municipal, o gravar asuntos que ya las autoridades locales se han encargado de hacerlo. En lo que respecta a este tema, agrega la Corte que *“a los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales, la Carta les asigna las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares”*.

En consonancia con lo anterior, en esta sentencia la Corte señala la existencia de un reducto mínimo que constituye el contenido constitucional básico de la garantía a la autonomía territorial, al cual, incluso, el legislador tiene proscrito interferir. Dicho contenido está compuesto por cuatro requisitos esenciales: *“el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales”*. Al legislador sí le está permitido definir y defender los asuntos que sean de interés nacional, siempre y cuando no se traten de materias que sean de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Más adelante, en la sentencia C-284 de 1997⁴⁹, la Corte Constitucional con ponencia de Antonio Barrera Carbonell, reitera que la autonomía de las entidades territoriales significa *“la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado”*. Por tal motivo, el legislador no está facultado para expedir normas que *“restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía”* y, por ende, las limitaciones que eventualmente pueda llegar a establecer deben cumplir con las siguientes

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-003 del 14 de enero de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-284 del 05 de junio de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

características: Ser necesarias y proporcionales tanto a los hechos que son la causa, como a la finalidad pretendida.

Para la Corte, aunque la autonomía de las entidades territoriales aboga por su autodeterminación con relación a gestionar sus propios intereses, es válido que a partir del concepto de estado unitario sea la misma Constitución la que consigne los límites a esta figura, reservando para el legislador la regulación de ciertas materias. Tal es el caso del régimen de los servicios públicos. Cuando esto sucede, no se afecta el principio de la autonomía de las entidades territoriales.

Por medio de sentencia C-702 de 1999⁵⁰, magistrado ponente Fabio Morón Díaz, con ocasión a una demanda de inconstitucionalidad de la ley 489 de 1998, se resalta la importancia de que el avance en el proceso de descentralización de las entidades territoriales siempre tenga en cuenta la realidad de los municipios, así como el nivel de desarrollo y modernización, y la capacidad de gestión institucional que posea.

Mediante sentencia C-727 del 2000⁵¹, con ponencia de Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional trae a colación un tema importante en la autonomía de las entidades territoriales, ya no en referencia a aquellos casos en que existe un conflicto de competencias entre esta y la nación, sino cuando el nivel central delega funciones o servicios a aquellas. Vale la pena mencionar que puedan darse dos situaciones: 1) que la delegación sea a entidades territoriales que *“que cumplen funciones o servicios complementarios de los que competen a la delegante”*; o 2) que la delegación se dé respecto a servicios o funciones que no le corresponden o competen a la entidad territorial. En el primer caso, no habrá problemas ya que no necesita de requisitos adicionales.

Sin embargo, en el segundo caso, y con base en lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 489 de 1998, se requerirá de la suscripción de un convenio entre la nación y la entidad territorial, en el que se describan los derechos y obligaciones de las partes. Para la Corte, no existe excepción alguna para la regla de la existencia de un convenio entre los dos niveles de la administración, para que de esta forma la delegación pueda tener validez.

Prosigue la sentencia afirmando que, si la Entidad Territorial lleva a cabo la delegación de forma unilateral, estaría vulnerando de *“manera flagrante la autonomía de la entidad territorial”*, debido a que esta última no está obligada ni es competente constitucionalmente para ejercer dichas funciones y competencias delegadas. Es así que la suscripción de un convenio con el organismo de nivel nacional tiene como finalidad la aceptación de forma expresa de la entidad territorial, previa autorización del legislador, de que le sean trasladadas ciertas competencias.

Aun así, frente al primer caso, es decir cuando sean funciones complementarias, a juicio de la Corte el párrafo del artículo 14 de la ley 489 de 1998 es inconstitucional por cuando el hecho de que no se requiere de un convenio para la delegación de funciones entre el orden nacional y una entidad territorial, *“impide el ejercicio legítimo de la autonomía de las entidades territoriales”*. Por esta razón, concluye la Corte, *“toda delegación de funciones entre entidades nacionales y territoriales, operará en virtud de convenio en el que se definan los derechos de la delegante y la delegataria, y los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada, dentro del marco de las disposiciones presupuestales y de planificación”*. A su vez, el convenio para el reparto de competencias debe ser temporal, de lo contrario se estaría violando la reserva de ley estatutaria que

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-727 del 21 de junio de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

la constitución estableció para el reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

A través de la sentencia C-244 de 2001⁵², el magistrado Carlos Gaviria Díaz reitera la tesis de la Corte Constitucional según la cual los límites para establecer un efectivo reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales no son sólo de índole jurídico, sino también hay que llevar a cabo un análisis fáctico, precisando “*cuáles son las necesidades propias de los habitantes de cada región y de qué manera es posible su satisfacción eficaz*”. La Corte condiciona la posibilidad de otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales a las necesidades del servicio y las capacidades económicas que esta posea, teniendo en cuenta el concepto mencionado en anteriores sentencias respecto a que la autonomía está encausada al logro de un mayor bienestar y control de los intereses locales.

Esta sentencia reincide en la distinción de dos límites que deben ser tenidos en cuenta al momento de señalar el tipo de actividades que cada entidad territorial puede ejercer de manera autónoma: El primero se refiere a los aspectos sustantivos propios de la competencia que se quiere ejercer, esto es el factor objetivo de la competencia que ya se trató en la sentencia C – 478 de 1992; el segundo limitante es más de índole jurídico, también señalado en la misma sentencia, según el cual las competencias se ejercerán conforme a lo dispuesto en la ley y la constitución.

En ese sentido, en esta sentencia la Corte concluye que, en materia de ejercicio de competencias autónomas por parte de las Entidades territoriales, y basándose en el principio de eficiencia de manejo de los recursos, el legislador tiene las siguientes facultades:

- a. Qué entidades territoriales se encargarán de desarrollar ciertas funciones, esto se conoce como extensión del principio de autonomía.
- b. Qué tipo de actividades es posible ejercer en virtud de la autonomía, esto recibe el nombre de contenido del principio de autonomía.
- c. Forma de coordinación de esfuerzos con la nación para el cumplimiento de las tareas encomendadas, llamado materialización del principio de economía.

Posteriormente el 22 de mayo de 2001, la Corte Constitucional expidió la sentencia C-540⁵³ con ponencia de Jaime Córdoba Triviño, a raíz de una demanda de inconstitucionalidad contra gran parte del articulado de la ley 617 del 2000. En ella, el magistrado expuso la idea de que el artículo 287 de la constitución se encarga de señalar los componentes básicos del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. Esta figura se integra por elementos “*de carácter político, democrático, administrativo, funcional, presupuestal y económico*”.

Se repiten preceptos mencionados en anteriores sentencias. Así, se expresa que la autonomía de las entidades territorial no se agota con la simple transferencia de funciones y responsabilidades por parte de entidades del nivel nacional, sino que requiere de la existencia real de un poder de autogobierno, autogestión y autodeterminación, que se logra entrelazándola con el principio democrático, es decir, a través del ejercicio del voto directo y universal por parte de las comunidades. Así mismo, la autonomía también guarda relación con el principio de eficiencia administrativa, por ser las organizaciones locales quienes cuentan con mayor cercanía y conexión con la población para, de esta forma atender de la mejor manera sus necesidades.

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-244 del 27 de febrero de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En la sentencia se trata en específico el elemento presupuestal de la autonomía. Considera la Corte que esta figura, por ser gubernamental y administrativa, no se refiere sólo a la competencia que tiene para la dirección política, sino también a la potestad para la gestión de sus propios recursos. Sin embargo, no puede perderse del horizonte las normas constitucionales y legales a las cuales está supeditado el manejo de los recursos.

Ahora bien, el legislador tiene límites para definir el ámbito de la autonomía territorial. Respecto a esto, para la Corte el *“equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas”*, en virtud del principio de armonía. Las competencias contenidas en el artículo 287 de la constitución son consideradas como indispensables para la configuración del concepto de autonomía y, por tal motivo, aquellas se constituyen como el punto de partida del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales que debe ser respetado, incluso, por el legislador.

Por su parte, el núcleo esencial también se deriva de la posibilidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios intereses, entendido esto como la *“facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local”*. En ese sentido, la facultad del legislador para definir cuál es el ámbito de la autonomía territorial está limitada por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como por el principio de *“fundamentalidad del municipio”*.

Algunos de los principios que la sentencia afirmó que tienen primacía sobre el principio de autonomía, son los de responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno Nacional, lo que implica que la autonomía presupuestal de las entidades territoriales es ejercida en el marco de las metas macroeconómicas y planes de financiamiento de nivel nacional. Se aclara que esto en ningún momento debe entenderse como un vaciamiento en la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, es por tal razón que *“se afecta la autonomía no sólo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente”*.

Al momento de analizar la constitucionalidad del artículo 13 de la ley 617 del 2000, la Corte acepta la posibilidad de que el poder central imponga ciertos límites al presupuesto de las entidades territoriales, sin que esto conlleve a una afectación al núcleo esencial de la autonomía territorial, ni que implique un vaciamiento de este principio. Por ello, para la corte no existe justificación constitucional alguna que permita, de forma general, la intervención del legislador al momento de definir a destinación de los recursos que son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, debido a que esto derivaría en la privación completa de las autoridades locales de la competencia para diseñar los planes de gastos e inversión que sean acordes con los objetivos económicos, sociales o culturales del territorio, con base a las necesidad y prioridades identificadas.

No obstante lo anterior, la Corte constitucional concibió una excepción a esta regla, que consiste en la autorización que tiene el legislador para fijar la destinación de las rentas propias de las entidades territoriales cuando esta medida resulta necesaria para *“proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional”*. Menciona la Corte que el poder central tiene la facultad de decretar los ajustes que se requieran en los presupuestos de las entidades territoriales en aquellas situaciones en las que los recaudos terminan siendo inferiores a los que inicialmente estaban presupuestados, sin que esto se traduzca como una vulneración al núcleo esencial.

Lo que sí es inconstitucional y vulnera el núcleo esencial de la autonomía es que el legislador ordene que la reducción en el presupuesto de las entidades territoriales se realice proporcionalmente en todas las secciones del presupuesto, por no ser el medio idóneo al no tener en cuenta las realidades de cada entidad territorial, limitando así de forma indebida la posibilidad de la orientación de los recursos por parte de las autoridades locales para atender las necesidades por satisfacer según las prioridades existentes. En ese caso, el núcleo esencial de la autonomía consiste en *“fijar políticas, atender el plan de gobierno, señalar prioridades en la ejecución del presupuesto y atender las necesidades de participación de acuerdo a cada realidad”*.

Ese mismo año, a través de la sentencia C-837 de 2001⁵⁴ con ponencia de Jaime Araujo Rentería, a propósito de otra demanda de inconstitucionalidad al articulado de la ley 617 de 2000, la Corte reafirma lo expuesto en la sentencia C-540 de 2001. Así, cobra mayor fuerza la idea de que el principio de unidad se encuentra limitado por el núcleo esencial de la autonomía territorial, lo que incluye la capacidad que tienen para gestionar sus intereses propios, entendido esto como la *“potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general”*. Esta es una subregla que se desprende de la regla de limitaciones recíprocas. A su vez, la autonomía territorial encuentra su límite en lo que atañe a los intereses nacionales.

Vale la pena resaltar de esta sentencia que, en materia del ejercicio de las funciones autónomas por parte de las entidades territoriales, no es válido resolver el asunto simplemente aplicando una clasificación jerárquica de las fuentes del derecho por medio de la cual, por el único motivo de que los actos que expiden tienen carácter de administrativo, automáticamente están sujetos a lo que dictamine el legislador. La limitación recíproca se manifiesta con la existencia de un reducto mínimo que habilita a los dos niveles de la administración para ejercer, en forma exclusiva, ciertas funciones. Es por este motivo que todos aquellos actos administrativos que sean expedidos por las entidades territoriales en ejercicio de funciones propias del reducto esencial de la autonomía, no necesariamente se encontrarán sujetos a las leyes nacionales que regulen las mismas materias, ya que estas no pueden invadir el espacio reservado a los territorios.

En materia presupuestal, se reitera lo mencionado en la sentencia anterior, en lo tocante a que el artículo 287 de la constitución consagra el contenido mínimo del principio de autonomía territorial: *“governarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales”*. Aclarando que la jurisprudencia ya ha reconocido que también hace parte del núcleo esencial *“el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos”*, conforme a lo dispuesto en la constitución y la ley.

Agrega la sentencia en cuestión que cuando se trata de asuntos presupuestales, el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales se reduce correlativamente, debido a que permite una mayor injerencia por parte de la legislación nacional *“siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto”*. Es decir, y sobre todo en lo que concierne a la destinación de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas, es excepcional y limitada, con base en una justificación objetiva y suficiente. En aquellos casos en que el legislador impone una destinación específica para las rentas y activos que

⁵⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-837 del 09 de agosto de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

son exclusivos de la propiedad de las Entidades Territoriales, se tratan de medidas desproporcionadas que ocasionan un vaciamiento en la autonomía de las mismas.

Con ponencia de Álvaro Tafur Galvis, en la sentencia C-1112 de 2001⁵⁵ al respecto de una alegada igualdad y trato no discriminatorio como elemento que hace parte de la autonomía de las entidades territoriales, la Corte Constitucional precisó que no corresponde a lo consignado en la constitución y la jurisprudencia constitucional. Si bien cierto la garantía de la autonomía territorial se materializa por medio de un contenido básico que toda autoridad pública tiene el deber de proteger, estando ese contenido conformado por unos derechos mínimos que les han sido reconocidos, con la finalidad de que puedan *“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”*. Se otorga una mayor relevancia a la administración económica y financiera a cargo de las entidades territoriales, siendo esta relativa por cuanto se puede intervenir en ella siempre y cuando exista una razón objetivo y suficiente, tal es el caso de cuando se requiera mantener una estabilidad económica interna y externa.

Lo anterior no significa que exista una igualdad absoluta entre las entidades territoriales y la nación, debido a que existen prerrogativas especiales que no son reconocidas por igual a todas las entidades, *“en razón a que si bien se trata de personas jurídicas de derecho público, presentan una serie de diferencias que impiden catalogarlas de iguales o por lo menos análogas, y por ende objeto de un mismo tratamiento legal”*, por tanto, se concluye que no existe identidad en aspectos relacionados con *“su naturaleza jurídica, estructura organizacional administrativa y financiera, características económicas, especificidades poblacionales, ambientales y de otra índole muy particulares de cada entidad territorial”*.

Con la ponencia de Eduardo Montealegre Lynett, en la sentencia C-579⁵⁶ de 2001, sobre la categorización de los Departamentos y Municipios, la corte precisó que las diferentes categorías presupuestales no varían las competencias básicas que les han sido atribuidos. Solo se refiere a que una de superior categoría tenga más competencias que otra de inferior, de ahí que el legislador sí esté facultado para categorizar las entidades territoriales.

Por otra parte, en esta sentencia se reitera que en el marco de las limitaciones recíprocas que existen entre autonomía y unidad, los elementos establecidos en el artículo 287 superior se erigen como el mínimo intangible sin los cuales se produce un vaciamiento de contenido en las competencias territoriales. Empero, en lo que concierne a la materia presupuestal, la corte ha admitido que el núcleo esencial es más reducido, entendido esto como la existencia de un mayor grado de intervención del legislador, siempre y cuando sean razonables y proporcionadas, que son las que en cada caso conllevaran a definir si se está desconociendo o no el núcleo esencial de la autonomía territorial.

Así las cosas, para la definición de competencias de las entidades territoriales por parte de autoridades legislativas, resulta imperioso respetar su núcleo esencial, *“entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional”*, lo que se traduce en la imposibilidad de *“establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial”*. El principio de unidad significa la existencia de una uniformidad en todos aquellos asuntos que incumben al interés nacional, sobre

⁵⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1112 del 24 de octubre de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 del 05 de junio de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

todo en materia legislativa y decisiones políticas, y está limitado por la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus intereses propios, es decir, *“la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general”*.

De lo mencionado se desprende una subregla, la cual es la facultad de las entidades territoriales de gestionar los asuntos que sólo a ellas atañen. En concordancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, sólo aquellos asuntos que exceden la esfera territorial son las que serán regulados por las autoridades nacionales.

Frente a la solución de conflictos de competencias entre el orden nacional y el territorial respecto a funciones que son propiamente autónomas de estas últimas, para la Corte estos no se pueden dirimir simplemente aplicando una lógica estrictamente legalista, en uso de la teoría de la clasificación jerárquica de las fuentes del derecho, en virtud de la cual *“por el solo hecho de expedir actos administrativos, los entes territoriales estén, siempre y en todo asunto, sujetos a los dictámenes puntuales y precisos”* de autoridades nacionales, debido a que ciertas competencias y atribuciones son elementos que hacen parte del núcleo esencial de la autonomía. Por tanto, en lo relativo a las funciones que hacen parte del núcleo esencial, los actos administrativos que expidan las entidades territoriales no necesariamente se encuentran sujetos a las regulaciones que se expidan desde el orden nacional. Por último, en esa sentencia se deja claro que el derecho de las entidades territoriales a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, es un elemento que integra el núcleo esencial de sus competencias.

En la sentencia C-1051 de 2001⁵⁷, ponente Jaime Araujo Rentería, la corte señaló el significado etimológico de la autonomía, que está enmarcada de cuatro componentes básicos: *“:a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias”*. Así las cosas, por autonomía de las entidades territoriales se refiere a la libertad que tienen, gracias a la descentralización, para ejercer sus funciones con un alto grado de independencia y de manejo de sus intereses. Así las cosas, la autonomía de las entidades territoriales poseen unos elementos esenciales: *“el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales”*.

De lo anterior, a criterio de la Corte es claro que se desprenden tres aspectos de la autonomía:

- **Autonomía política:** La capacidad de elegir a sus gobernantes.
- **Autonomía administrativa:** La facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción.
- **Autonomía fiscal:** Entendida como la potestad para establecer tributos, participar en las rentas nacionales y administrar los recursos.

Ahora bien, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad matizan la autonomía territorial, ya que por el primero se expone el deber de las autoridades administrativas de todos los niveles de coordinar sus actuaciones en aras de cumplir con los fines del estado; por concurrencia, las entidades nacionales y locales deben intervenir en el diseño de los programas y proyectos que tengan como finalidad garantizar el interés general; y, por último, subsidiariedad implica e mandato

⁵⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 04 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

de que sólo en los casos en que las entidades territoriales se vean imposibilitados para ejercer determinadas funciones por sí mismas, las entidades de nivel superior asumirán dichas competencias.

De igual forma, esta sentencia señala que la autonomía territorial implica la existencia de derechos y competencias que deben ser protegidos frente a posibles interferencias de entidades pertenecientes a la nación, considerando que las autoridades territoriales son quienes conocen mejor las necesidades locales, por lo que está vedado vaciar de contenido las competencias señaladas en el artículo 287 superior.

En materia de autonomía territorial para la planeación, es reconocida la autonomía que tienen los departamentos y los municipios en lo que concierne a la planificación del desarrollo económico y social de los asuntos seccionales, a través de sus respectivas corporaciones públicas, con base en los proyectos de ordenanza o acuerdo que el alcalde u gobernador, según sea el caso, presente sobre *“planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos”*. De esta forma, *“la elaboración de planes de desarrollo por parte de las entidades territoriales, así como su participación en la formulación del Plan Nacional, constituye una manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan”*. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales se elaboran en forma libre, de conformidad con el programa de gobierno del gobernador o del alcalde, sin injerencia de otras autoridades.

Por último, esta sentencia fue enfática en que exigir conceptos favorables de oficinas de planeación de nivel superior para la creación de entidades locales, es una limitación para el ejercicio de la autonomía, debido a que *“restringe de manera injustificada la facultad de los municipios para organizarse administrativamente según sus propios intereses y necesidades”*, siendo este un elemento del núcleo esencial de la autonomía.

A través de la sentencia C-1051 del 2001 trae a colación un nuevo elemento del núcleo esencial de la autonomía territorial: La protección del medio ambiente. En esa sentencia se señala que la autonomía de las diferentes entidades territoriales no significa un simple traspaso de funciones y responsabilidades por parte de las autoridades nacionales, sino que se *“se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado”*, propendiendo así por la gestión eficiente de sus propios intereses. Así entonces, la autonomía no se agota simplemente en la facultad de dirección política, que es gobernarse por autoridades propias, pues se amplía con la facultad de gestionar sus intereses locales, concretando así un poder de dirección administrativa que se convierte en pieza angular para el desarrollo de la autonomía. Agrega la corte que la *“satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad”*.

El contenido esencial de la autonomía se encuentra ligado a la gestión de los propios intereses, lo que implica el derecho a participar, a través de autoridades propias, en la administración y gobierno de los asuntos de interés local. El reconocimiento de la diversidad conlleva al respeto del núcleo esencial de la autonomía, ya que *“no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos”*. Así las cosas, para la corte dicho núcleo esencial está constituido, en un 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”*; y en segundo lugar, por *“la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias”*. Por tal razón, aun cuando las autoridades nacionales, en especial el legislador, dispone de cierto margen para regular la autonomía territorial, existe un núcleo o reducto garantizado por la constitución que es indisponible para toda autoridad.

En materia ambiental, a juicio de la Corte existen aspectos que deben ser regulados autónomamente por el municipio, debido a que se agotan en un límite local específico guardando conexidad con la identidad y diversidad cultural municipal, por lo que recibe el nombre de patrimonio ecológico. En ese sentido, cuando el legislador realiza una regulación exhaustiva de la materia, origina un vaciamiento en la competencia que para el patrimonio ecológico tienen los concejos municipales, por ende, se origina una violación al núcleo esencial de la autonomía en razón a que *“el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico se constituye en un “poder de acción” constitucionalmente atribuido al concejo municipal y a las autoridades indígenas, para la defensa de un “interés propio”: la gestión ecológica y ambiental dentro de un límite territorial de un asunto de su interés, como es el paisaje”*.

En sentencia C-089 de 2001⁵⁸, ponente Alejandro Martínez Caballero, se señaló que el grado de injerencia en asuntos presupuestales que son competencia de las entidades territoriales dependen de su origen, estando el legislador autorizado para intervenir cuando se trata de recursos exógenos, sin embargo, siendo restringida cuando la fuente de los recursos son endógenas, ya que esto colocaría en riesgo la autonomía financiera de las entidades territoriales y, por tanto un vaciamiento en sus competencias fiscales. Se reitera que en este último caso la intervención del legislador sólo es permitida 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”*. En todo caso, se aclara que toda restricción a la autonomía territorial tiene que ser necesaria, útil y proporcionada.

Con la ponencia de Alejandro Martínez Caballero, en la sentencia C-172 de 2001⁵⁹ se ratificó que, aunque en principio no existe motivo alguno para evitar que la ley cree un tributo y defina cómo se administrará y recaudará, la discreción del legislador no es absoluta por cuanto debe respetar la autonomía de las entidades territoriales. De esta premisa se deriva la imposibilidad de que por medio de la ley se pueda determinar la destinación de un impuesto municipal, debido a que esto originaría un vaciamiento en el contenido esencial de la autonomía territorial. Así las cosas, la corte afirmó que *“la libertad del legislador para crear, modificar y regular los impuestos se encuentra entonces limitada por el principio de autonomía territorial”*.

En materia de contratación estatal, en la sentencia C-949 de 2001⁶⁰ con ponencia de Clara Inés Vargas Hernández la corte recalcó que la existencia de un único estatuto de contratación, y no de un estatuto general como el que se consagró en la ley 80 de 1993, hubiese impedido que las entidades territoriales *“pudieran desarrollar las normas y principios rectores contenidos en el*

⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 del 31 de enero de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-172 del 14 de febrero de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-949 del 05 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

estatuto de contratación adecuándolos a sus necesidades particulares mediante ordenanzas y acuerdos”.

Sobre la autonomía territorial en asuntos tributarios, la sentencia C-1097 de 2001⁶¹, magistrado ponente Jaime Araujo Rentería, señala que el congreso se encuentra limitado por la *“autonomía fiscal territorial, protección de los tributos territoriales, gravamen de la propiedad inmueble e intangibilidad de los bienes e ingresos de las entidades territoriales”*. De igual forma, las corporaciones públicas territoriales son las encargadas de hacer cumplir el principio de que no puede haber tributos sin representación, así mismo, el principio de la certeza del tributo *“surge como un extremo definitorio del principio de autonomía territorial que a la luz del artículo 287-3 superior reivindica en cabeza de las entidades territoriales su derecho a (...) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*.

Para la corte, de la forma en cómo se resuelva la tensión entre los dos principios mencionados se favorecerá y frustrará la autonomía fiscal de las entidades territoriales. De esta forma, existe una correlación en el entendido de que entre mayor sea el grado de actuación de las entidades territoriales respecto a la fijación de los componentes de la obligación tributaria, mayor será su autonomía impositiva, y viceversa.

Mediante sentencia C-1098 del 2001⁶², ponente Manuel Jose Cepeda Espinosa, al analizar si la constitución de una fiducia para el manejo de los recursos que las entidades territoriales consigan a través de créditos bancarios conlleva a una imitación al núcleo de sus autonomías, la Corte consideró que es una limitación menor que no afecta el contenido esencial por cuanto es la misma entidad territorial que acuerda restringirla. De igual manera, la entidad territorial aún conserva la facultad de priorizar y ordenar el gasto en el marco del contrato de fiducia. Así las cosas, la autonomía en este caso se refleja en la potestad de las entidades territoriales para decidir si suscriben o no el contrato de garantía. Es decir, en palabras de la Corte, *“tal limitación fue resultado del ejercicio de su autonomía misma.”*

Por medio de la sentencia C-1143 del 2001⁶³, ponente Clara Inés Vargas Hernández, respecto a una alegada violación al núcleo esencial de la autonomía territorial en razón a los acuerdos de reestructuración empresarial aplicables a las mismas, la Corte se pronunció afirmado que estos se fundamentan no solo en la necesidad de conseguir el desarrollo armónico de las regionales, sino también en la competencia del legislador para intervenir en el ámbito de la autonomía, sin que esto implique la afectación a su núcleo esencial, el cual está conformado *“por la posibilidad de gestionar sus propios intereses y constituir sus formas de gobierno y de administración local - funciones de autogobierno y autogestión-”*. La intervención en la reestructuración debe estar justificada en motivos relacionados con el interés general, como es el caso de la estabilidad macroeconómica y financiera de la nación.

De igual forma, se resalta que en los acuerdos de reestructuración en donde se efectúan alteraciones en el manejo administrativo y financiero de las entidades territoriales, la autonomía se verá reflejada en la *“la decisión libre y espontánea que hagan sus autoridades competentes de acogerse a dicha negociación y, por ende, de someterse voluntariamente a los parámetros y condiciones (...) que regula la reestructuración de pasivos de las entidades territoriales”*. Es claro, pues, que cuando es la misma entidad territorial quién en ejercicio de su autonomía decide someterse a

⁶¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1097 del 10 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1098 del 18 de octubre de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1143 del 31 de octubre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

acuerdos de reestructuración, no existe vulneración alguna a su núcleo esencial, más aún considerando que para celebrar el respectivo acuerdo, el gobernador o alcalde debe contar previamente con autorización de la asamblea departamental o del concejo municipal.

En asuntos de asignación salarial, por intermedio de la sentencia C-1218 de 2001⁶⁴, con ponencia de Álvaro Tafur Galvis, la Corte afirmó que cuando lo efectúa el legislador no se está ante una vulneración del contenido esencial de la autonomía territorial que señala el artículo 287 superior, en específico una invasión de competencias de las corporaciones de elección popular, ya que esta es una potestad que el numeral 19 del artículo 150 de la constitución le atribuyó al congreso.

A través de la sentencia C-1258 del 2001⁶⁵, ponente Jaime Córdoba Triviño, la Corte precisó la diferencia entre descentralización y autonomía. Mientras que la primera hace referencia al “*contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales*”; la segunda estriba en el margen o capacidad de gestión que la constitución y la ley están en la obligación de garantizar, con la finalidad de que las entidades territoriales “*planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado*”. Así las cosas, toda entidad territorial, por el simple hecho de serlo, tiene un reducto mínimo e invulnerable de autonomía, de forma tal que no existe opción alguna frente a las premisas “tiene autonomía” o “no tiene autonomía”, ya que es un elemento intrínseco propio de su naturaleza.

Señala la Corte que la autonomía tiene un rango variable, con límites mínimos y máximos que establece la constitución. En este sentido, el límite mínimo de la autonomía territorial lo constituye su núcleo esencial, compuesto por “*el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*”. De tal forma que hacen parte del núcleo esencial:

- Los derechos de las entidades territoriales que se encuentran señalados en el artículo 287 de la Constitución Política (Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales).
- Las atribuciones que los artículos 300, 305, 313 y 315 de la Constitución les han asignado a las asambleas departamentales, los gobernadores, los alcaldes y los concejos municipales, respectivamente.
- Los principios y sistemas propios de la actividad administrativa (planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros).

Por su parte el límite máximo de la autonomía se concreta en aquel extremo que, una vez que se es superado, quebranta la unidad y demás principios concordantes de la organización del estado, resultando en una independencia. Esto es, el artículo 1 de la constitución. Dentro de estos dos límites señalados, el legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial.

En la sentencia C-251 del 2003⁶⁶, con ponencia de Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte ratificó la potestad de la nación, en específico del legislador, para regular el ejercicio del poder público en las entidades territoriales, siempre y cuando no se afecte el reducto mínimo o núcleo esencial de su

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1218 del 21 de noviembre de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258 del 29 de noviembre de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-251 del 25 de marzo de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

autonomía. Resulta pertinente resaltar que en este fallo la Corte señaló la existencia de un precedente jurisprudencia según el cual, en lo que se refiere a la facultad para administrar los recursos como elemento del núcleo esencial señalado en el numeral 3 del artículo 287 constitucional, los recursos que se originan en fuentes exógenas de financiación, es decir que provienen del derecho a participar en las rentas nacionales, tales como *“las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación”*, sí admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central del gobierno nacional, sin que ello implique una afectación al núcleo esencial de la autonomía.

Con la ponencia del magistrado Alfredo Beltrán Sierra, en la sentencia C-385 de 2003⁶⁷ la Corte Constitucional manifestó que son derechos propios de las entidades territoriales el gobernarse por sus propias autoridades y ejercer las competencias específicas que les han sido atribuidas por la Constitución. Así mismo, la administración de sus recursos, la participación en las rentas nacionales y potestad para establecer los tributos que sean necesarios para cumplir sus funciones, toda vez que la carencia de recursos económicos necesariamente conlleva a que la autonomía administrativa sea nugatoria. Aclara la Corte que no es un elemento de la autonomía territorial la soberanía tributaria, ya que se requiere siempre de una ley para determinar *“tributos en el ámbito de comprensión de su respectivo territorio”*.

Por último, en esa sentencia se expresa que cuando una ley ordena la creación de dependencias o entidades a los municipios o departamentos, asignándole a su vez competencias locales, está invadiendo la esfera propia de la estructura de la administración territorial, siendo esto contrario a la autonomía administrativa territorial.

Seguidamente en sentencia C-105 de 2004⁶⁸, ponente Jaime Araujo Rentería, la Corte reseña que inicialmente la constitución de 1991 buscó fortalecer financieramente a las entidades territoriales en aras de que pudieran cumplir con las nuevas funciones que les fueron atribuidas, siempre en desarrollo y cumplimiento del principio establecido en el artículo 356 superior según el cual no se pueden descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos requeridos para atenderlas. Esto fue criticado en consideración a que *“la separación entre situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes había generado duplicidad de funciones entre las entidades territoriales, sin que fuera muy claro por qué determinados porcentajes de dineros iban a los departamentos y otros a los municipios”*.

Por intermedio de esta sentencia se abordó el tema de la inconstitucionalidad del párrafo tercero de la ley 715 de 2001 sobre el financiamiento de las antiguas contralorías de las comisarías. El magistrado reitera la tesis de que la autonomía que gozan las entidades territoriales puede ser limitada, originando un razonable y proporcional restricción, *“siempre y cuando no se anule su núcleo esencial”*. Así mismo, se reafirme el hecho para delimitar la autonomía de las entidades territoriales, el legislador está obligado a respetar unos elementos mínimos que son esenciales si se pretende hablar de una verdadera autonomía, y responden a la idea de *“respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial”*. Desconocer la capacidad de gestión propia de los intereses locales, es desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La Corte lo resume en la siguiente frase: *“corresponde ordenar un fin a aquel a*

⁶⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-385 del 13 de mayo de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-105 del 10 de febrero de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

quien corresponde dicho fin; si el fin es general, será de competencia legal; SI el fin es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés". Prosigue señalando que el legislador tiene prohibido dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la autonomía, por ende, las limitaciones que eventualmente sean establecidas deben ser *"necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado"*.

El mandato del artículo 287 debe entenderse como que las entidades territoriales son titulares de *"poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses"*. De igual manera, en esta sentencia se reitera la excepción que tiene el legislador en materia financiera y presupuestal para limitar las competencias que son propias de las entidades territoriales, sin que esto implique una vulneración al núcleo esencial de su autonomía cuando existan condiciones objetivas que así lo justifiquen.

En sentencia C-448 de 2005⁶⁹, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad al artículo 21 de la ley 905 de 2004 sobre la necesidad de un concepto favorable de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda para poder establecer regímenes especiales a los impuestos, tasas y contribuciones que sean competencia del orden territorial para estimular la creación de Mipymes, la Corte manifiesta que la autonomía no se agota en solo la dirección política por parte de las Entidades Territoriales, sino que además a estas les asiste el derecho de gestionar sus propios intereses, concretando esto en un poder de dirección administrativa.

Afirma la Corte en esta sentencia que la garantía de la autonomía de las entidades territoriales se puntualiza por medio de un contenido básico que, no sólo el poder legislativo, sino toda autoridad pública se encuentra en la obligación de proteger y defender. Con el contenido del núcleo esencial está integrado por unos derechos mínimos establecidos en el artículo 287 superior: *"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"*.

En lo que concierne a lo fiscal, la Corte aclara que las entidades territoriales no gozan de una plena soberanía por estar sujeta a una regulación legal, no obstante, sí constituye un elemento esencial de la autonomía de las entidades territoriales la decisión de establecer o suprimir impuestos que tienen el carácter de local que haya sido autorizados por la ley, así como para *"la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos"*. En ese sentido, para la Corte es claro que la constitución no le otorgó al congreso la facultad *"exclusiva y excluyente"* para regular y determinar todos los elementos que hacen parte de los tributos que son de orden departamental, distrital o municipal, debido a que las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, como representación de las autoridades locales, son quienes disponen de la competencia para *"establecer las condiciones específicas en las que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio"*. Conforme a esto, la corte precisó que el legislador, al momento de fijar las directrices en las cuales se enmarcarán las actuaciones de las corporaciones de elección popular del orden territorial, determinó que es imperioso no tocar el

⁶⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-448 del 03 de mayo de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

margen que la constitución les ha asignado a las entidades territoriales para disponer lo pertinente respecto a las especificaciones de los gravámenes que se vayan a cobrar.

Adicionalmente, en esta sentencia se señala que si no se protege la facultad de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos, concebida esta como un derecho que integra el núcleo esencial de la autonomía, no tendría sentido tampoco hablar de otro elemento que hace parte del mismo, el cual es el derecho a gobernarse por autoridades propias, ya que ambos se entrelazan en razón a 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”*.

De otra parte, en esta sentencia se reafirma la jurisprudencia respecto a que para las rentas nacionales que son cedidas a las entidades territoriales (exógenas), es factible que el legislador les otorgue una destinación específica. Sin embargo, para las fuentes endógenas de financiación no ocurre lo mismo, por tratarse de recursos propios inmunes a la intervención del congreso. La Constitución autoriza excepcionalmente una intervención de la ley en la destinación de estos recursos, sin que esto se traduzca en una violación al núcleo esencial de la autonomía, siempre que se cumplan con los siguientes criterios:

- Cuando lo señala expresamente la Constitución.
- Cuando es necesario proteger el patrimonio de la nación como medida para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional.
- Cuando resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa.
- Cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional.

Así las cosas, por regla general la exigencia del legislador de que una autoridad del orden nacional emita un concepto previo favorable para ejercer una competencia que la misma constitución ha encomendado a autoridades territoriales, atenta directamente contra el núcleo esencial de su autonomía, con el consecuente vaciamiento de competencias.

En la sentencia C-532 de 2005⁷⁰, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa, la corte indicó que no hace parte de la autonomía el total goce de soberanía en cuanto a la toma de decisiones y manejo de los recursos públicos, en especial cuando estos provienen de la nación y están dirigidos a inversiones sociales.

Mediante la sentencia C-121 de 2006⁷¹, ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte expone que la autonomía no se reduce a la simple transferencia de funciones y responsabilidades, por el contrario, lo que significa es un poder de autogobierno y autoadministración por parte de las autoridades administrativas territoriales. Se reitera la jurisprudencia de la Corte respecto a los límites del legislador para definir la autonomía de la entidad territorial, según la cual en todo momento se debe respetar el contenido esencial de su núcleo. El reducto mínimo contenido en el artículo 287 superior se constituye como un componente esencial del orden constitucional.

En esa sentencia se señala que el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales es derivada de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, *“entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local”*, en aras de conseguir una

⁷⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-532 del 24 de mayo de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-121 del 22 de febrero de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

mayor cercanía y eficiencia en los asuntos locales. Por tanto, para que no exista un menoscabo en el núcleo esencial, el legislador no puede tocar elementos que conlleven a vaciamiento de la competencia, sino restringirse a señalar ciertas *“pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales”*.

Mediante sentencia C-957 de 2007⁷², ponente Jaime Córdoba Triviño, se determinó que la autonomía territorial implica un grado de independencia, entendida como la capacidad de autogobierno y administración de los asuntos de mayor interés para las entidades territoriales. En ese sentido, el grado de autonomía varía en el tiempo, y la descentralización se convierte en un vehículo para lograr el mayor grado posible, por lo tanto, la autonomía se encuentra ligada al principio democrático y a *“la concepción del municipio como célula primaria del ordenamiento territorial (artículo 311, C.P.)”*.

La Constitución y la ley se erigen como el marco de la autonomía territorial, siendo una ley orgánica la encargada de distribuir las competencias entre el nivel central y el territorial. Por tal motivo, en un principio las disposiciones adoptadas a nivel nacional tienen mayor jerarquía que las de las entidades de orden territorial, no obstante, aceptar esta premisa sin matices conllevaría que la autonomía pierda toda eficacia, razón por la cual es pertinente tener en cuenta los límites que la Constitución le impone al legislador.

Los elementos mínimos del núcleo esencial de la autonomía están contenidos en el artículo 287 constitucional, y se *“deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local. La cercanía y eficiencia que persigue la descentralización y la presencia autónoma de las instituciones estatales en conexión directa con las comunidades, tienen recíprocamente constituida la reserva que se confiere al ente central de representar el interés nacional, resguardo del principio de unidad”*.

Posteriormente, en sentencia C-306 de 2009⁷³ con ponencia de Juan Carlos Henao Pérez, la corte señaló que por autonomía se entiende aquella capacidad que las entidades territoriales tienen para gestionar sus propios intereses sin que esto implique un poder soberano conforme al contexto de un estado unitario.

En dicha sentencia la Corte determinó que hace parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales la facultad para definir lo concerniente a su estructura administrativa, así mismo, los conceptos de las entidades del orden nacional no son vinculantes, ya que ello conllevaría a desconocer el derecho a determinar la estructura administrativa de las primeras.

En sentencia C-321 del 2009⁷⁴, ponente Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte consignó que los principios de unidad y autonomía se limitan recíprocamente, por lo que esta última debe entenderse como la capacidad que tienen las entidades territoriales para, dentro de los límites de la constitución y la ley, gestionar sus propios intereses. Es decir, aunque se reconocen los intereses locales, tampoco se desconoce la supremacía de los intereses que atañen a la nación, concluyendo que no existe un poder soberano en virtud de la autonomía de las entidades territoriales, sino que debe ser interpretada en el contexto de un estado unitario, siempre respetando en núcleo esencial de la autonomía, que a su vez es ejerce como limitante.

⁷² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-957 del 14 de noviembre de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-306 del 26 de abril de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-321 del 11 de mayo de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto.

En razón a lo anterior, el límite máximo de la autonomía es aquel extremo que una vez se es superado “*rompe con la idea del Estado unitario*”. Así, para la distribución de competencias entre ambos niveles el legislador se encuentra con la restricción referente a que la posibilidad de gestionar sus propios intereses es el centro del contenido esencial de la autonomía territorial, siendo el derecho a actuar a través de órganos propios de la administración y gobernar los asuntos de interés local sus manifestaciones más importantes. Como consecuencia de ello, en esta sentencia se señala que el contenido del artículo 287 de la constitución hace parte del núcleo esencial de la autonomía, complementado con los artículos 300-7 y 313-6, “*conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones*”.

En materia de recursos financieros esta sentencia aclara que las rentas cedidas, tales como las multas impuestas con ocasión a infracciones de tránsito, contrario a lo que pueda en un principio llegar a pensarse, no son fuentes endógenas sino exógenas, por lo que así sean recaudadas por oficinas de tránsito territoriales, las autoridades nacionales tienen un mayor grado de injerencia y, para este caso concreto, sí está justificada una afectación a la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

A través de la sentencia C-978 de 2010⁷⁵, ponente el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte manifiesta que en virtud del artículo 287 de la constitución las entidades territoriales tienen las siguientes potestades: “: (i) *governarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales*”. Así, en el esquema diseñado por el constituyente de 1991, la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales les fue encomendada al legislador, con base en unas reglas mínimas que tienen como finalidad articular la efectiva autonomía territorial y el principio unitario, por lo que dependiendo de cada caso es que se otorgará primacía al nivel central en algunas ocasiones, y a las entidades locales en otras.

La Corte en esta sentencia reitera que la posibilidad de gestionar sus propios intereses es un elemento fundamental del núcleo esencial. La autonomía, a su vez, actúa como un principio jurídico en lo que tiene que ver con la organización competencial, fungiendo como un mandato de optimización frente a la importancia de los bienes jurídicos “*que justifiquen su limitación en cada caso concreto*”. La limitación de la autonomía debe estar justificada en la existencia de un interés superior, pues la simple invocación del principio de unidad no es justificación suficiente para atribuir a una autoridad nacional el conocimiento de asuntos que aún no han trascendido el contexto local, siendo estas premisas expresiones del razonamiento que señala que dichas competencias deben ejercerse teniendo en cuenta los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Las limitaciones deben ser razonables y proporcionadas.

Con base en la ponencia del magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en la sentencia C-643 del 2012⁷⁶ la Corte afirmó que es manifestación de la autonomía territorial “*el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales*”. De esta forma, reitera que de esta premisa se deriva la autonomía política (capacidad de elegir a sus propios gobernantes), autonomía administrativa

⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-978 del 01 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas.

⁷⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-643 del 23 de agosto de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

(facultad de manejar los asuntos que son de su jurisdicción) y la autonomía fiscal (fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos). Por último, se recalca que la autonomía territorial no es absoluta, teniendo el deber de relacionarse armónicamente con el principio de unidad nacional, siendo un límite constitucional los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En la sentencia C-072 de 2014⁷⁷, ponente Albert Rojas Ríos, se ratifican los cuatro elementos consagrados en el artículo 287 de la constitución como parte de la autonomía territorial. Sostiene la Corte la sujeción del legislador a unas reglas mínimas en aras de asegurar una debida articulación entre la autonomía territorial, entendida como la capacidad de gestionar sus propios intereses, y el principio unitario, las cuales en ocasiones impulsarán la gestión autónoma de las entidades territoriales, mientras que en otras estas deberán ceder ante el nivel central, desvirtuándose así la idea de una soberanía absoluta territorial. En desarrollo de este ejercicio, existe una prohibición de vaciar de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales que ha sido determinada en el mencionado artículo 287, por lo que dicha distribución de competencias estará enmarcada por el principio de coordinación.

En ese sentido, en esta sentencia se trae a colación los elementos por los cuales está constituido el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales en los siguientes términos: *“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 autogobernarse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”*. La preservación de ese núcleo como reducto indisponible, es la manifestación de dos principios constitucionales: *“la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*.

De igual forma, se recalca que una de las manifestaciones más importantes del contenido esencial de la autonomía consiste en el derecho a actuar directamente a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos inherentes al interés local. Prosigue la Corte afirmando que, en todo caso, las limitaciones a la autonomía son constitucionalmente aceptables, siempre y cuando sean razonables y proporcionadas, atendiendo a circunstancias concretas de cada caso y por medio de un análisis específico de cada competencia o función que se pretende restringir, sin que con ello se constituya una regla general por miedo de la cual se sujete completamente la autonomía a las determinaciones que desde el nivel nacional se adopten, sino que deberán atender a la existencia de un interés superior frente a asuntos que trasciendan el nivel regional.

En sentencia C-123 de 2014⁷⁸, ponente Alberto Rojas Ríos, la Corte constitucional ha consagrado que la autonomía territorial debe ser teóricamente categorizada como un derecho y, por tanto, resulta imperioso darle una protección. Así, en esa sentencia se expresa que cuando existe una afectación al núcleo esencial de la autonomía territorial, la protección de la misma es exigible por medios judiciales, como lo es la acción pública de inconstitucionalidad. En este sentido, ante la tensión existente entre los principios de autonomía y el de unidad, la Corte considera que es

⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-072 del 04 de febrero de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-123 del 05 de marzo de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

pertinente llevar a cabo una labor interpretativa haciendo una lectura *“integral y sistemática de las disposiciones constitucionales, legales y administrativas que permita armonizar contenidos constitucionales que, en principio, puede que no resulten plenamente coherentes entre sí”*. De esta forma, es claro que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible no solo para el legislador, sino también para todas las autoridades u operadores jurídicos.

En la sentencia referenciada, la Corte señala que en virtud de la autonomía a las entidades territoriales se les atribuye la salvaguarda de un espacio para la decisión propia, por lo que es necesario respetar el espacio de autogestión en los asuntos que sean de interés local, de forma tal que lo unitario no origine un vaciamiento de contenido del ámbito propio de esa autonomía. Es deber de cada órgano de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez constitucional evaluar en cada caso si la limitación que se pretende imponer a las competencias y funciones que hacen parte del reducto mínimo de las entidades territoriales es excesiva o si, por el contrario, es razonable y proporcionada.

La Corte reitera, con base en lo estipulado en el artículo 288 de la constitución, que uno de los aspectos que componen el núcleo esencial *“es la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, deberá hacerse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que la regulación y ejecución de las mismas sean llevadas a cabo de manera armónica”*. De igual manera, que el concepto de ordenamiento territorial también integra este núcleo, entendida esta como el *“el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente”*.

La Magistrada Martha Victoria Sáchica Méndez presentó la ponencia que derivó en la sentencia C-145 de 2015⁷⁹, en la cual la Corte recalca que el artículo 287 es el encargado de consagrar el contenido mínimo del núcleo esencial de la autonomía, catalogándolos como derechos que pueden ser exigibles por la vía judicial, no siendo dable la posibilidad que por vía legal se puedan anular las facultades que estas tienen para administrar sus recursos, ejercer sus competencias y gobernarse por autoridades propias. Premisas que se repiten en la sentencia C-035 de 2016⁸⁰ con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

En esta última sentencia, la corte expresó que existen tres instrumentos determinados en la constitución que permiten conciliar los principios de estado unitario y autonomía: *“: (i) las facultades de las entidades territoriales, (ii) la asignación de competencia al Congreso para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales, y (iii) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales”*. Así, para la Corte el núcleo esencial implica el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades, respetando la facultad de dirección política que está en cabeza de ellas.

La Corte Constitucional señaló la existencia de tres límites al carácter unitario del estado frente a la autonomía territorial: 1) La unidad del estado por sí sola no es causal suficiente para justificar el cambio de competencia de lo regional a lo nacional, ya que debe existir un interés constitucional

⁷⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-145 del 06 de abril de 2015. M.P. María Victoria Sáchica Méndez.

⁸⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-035 del 08 de febrero de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

superior que lo justifique; 2) No se puede proferir normas que vayan en contravía con el contenido del artículo 287 constitucional; y 3) la observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por último, la sentencia señala que la reglamentación del uso de suelo en cada territorio hace parte de ese reducto mínimo que debe ser respetado por las autoridades del orden nacional por cuanto, por un lado se encuentra consagrado en los artículos 311 y 313 constitucionales, y por el otro, se trata de una labor de planeación que tiene incidencia en diversos aspectos del territorio: *“en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales”*. En razón a esto, la intervención de la nación debe ser concertada, en concordancia con el principio de coordinación.

En sentencia más reciente, C-189 de 2019⁸¹ con ponencia de Alejandro Linares, la Corte determinó que en ninguna forma se admite la posibilidad de que hagan parte del núcleo esencial de la autonomía territorial las siguientes potestades, que son propias de la soberanía y por ende su ejercicio está subordinado: *“la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público”*.

Agrega esta sentencia que el legislador y, en general, todas las autoridades nacionales, tienen la obligación de respetar los contenidos mínimos de la autonomía, los cuales pueden agruparse en tres:

1. Autogobierno, es decir, autoridades propias, elegidas localmente y sin subordinación jerárquica frente a las autoridades del orden nacional.
2. Ejercer las competencias que el ordenamiento jurídico les ha atribuido.
3. Administrar los recursos, establecer los tributos y participar en rentas nacionales.

Ulteriormente, en sentencia C-040 de 2020⁸², la Corte Constitucional reiteró que *“La autonomía territorial, no es de carácter absoluto, y el legislador puede regularla sin que ello le permita afectar el núcleo esencial de dicha autonomía. Cualquier limitación debe ser necesaria, útil y proporcionada a un fin constitucional”*

Así mismo, en sentencia C-132 de 2020⁸³, el máximo tribunal supremo constitucional ratificó la posición vigente en cuanto a la autonomía en materia fiscal, respecto a posibles injerencias del legislador. Indicó la Corte Constitucional que *“Una restricción adicional a la actividad del Congreso consiste en la prohibición de interferir injustificadamente en la gestión de rentas endógenas. Constituye una interferencia, prima facie incompatible con la Constitución, la adopción de normas legales que afecten las decisiones de gasto público de las autoridades territoriales”*.

De esta forma, en la misma sentencia agregó *“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 éstas*

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 del 09 de mayo de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-040 del 06 de febrero de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-132 del 29 de abril de 2020. M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas.

les están prohibidas aquellos se verían reducidos a un catálogo mínimo que afectaría el núcleo esencial de la autonomía territorial”.

Más adelante, en sentencia C-138 de 2020⁸⁴ la Corte Constitucional reafirmó que la autonomía de las entidades territoriales no es de carácter absoluto, y *“admite limitaciones razonables y proporcionadas”*. Es así como en manejo de rentas exógenas, como las provenientes del sistema general de participaciones, la *“jurisprudencia constitucional admite mayores intervenciones del Legislador”*. Es importante precisar que esta mayor injerencia se debe a que sobre esta materia existe una reserva legal, proveniente de los artículos 151, 288 y 356 de la Constitución. Considera la Corte en la referenciada sentencia que, en estos casos, *“no existe vulneración de la autonomía de las entidades territoriales”*.

En lo relativo a las materias que no son objeto de reserva legal, y que hacen parte de la órbita de las autoridades administrativas territoriales, en sentencia C-129 de 2020⁸⁵ señaló *“Sobre este particular la jurisprudencia constitucional ha estimado que en virtud de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, que no puede ser afectada en su núcleo esencial, el legislador debe limitarse a regular los aspectos generales, de modo tal que produzca una especie de marco normativo con base en el cual las asambleas y los concejos puedan normar los aspectos específicos del impuesto”*.

Sin embargo, en sentencia C-185 de 2020⁸⁶, la Corte Constitucional matizó lo relativo a la injerencia de la Nación en la autonomía territorial, también tratándose de recursos exógenos. Expresó la Corte en esta sentencia que aunque la intervención del legislador es amplia, *“la intervención por parte de la Nación debe sujetarse a las pautas que señale la Constitución y perseguir un fin valioso, como es la defensa del patrimonio nacional cuando está seriamente amenazado, o la protección de la estabilidad macroeconómica del país ante circunstancias extraordinarias”*.

Conforme a lo anterior, el máximo tribunal constitucional señaló que dicha intervención de la nación en la administración local de recursos exógenos, deberán tener en cuenta:

- “(i) respetar el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, y*
- (ii) sujetarse a las exigencias del principio de proporcionalidad, el cual se aplica con un nivel de escrutinio leve cuando se trata de ingresos exógenos”.*

Resulta importante traer a colación lo consignado en la sentencia ⁸⁷ C-186 de 2020, expedida con ocasión al control automático del Decreto 512 de 2020, expedido por el gobierno nacional en el marco de la emergencia económico, social y ecológica declarada a raíz de la pandemia originada por el virus SARS COVID-19. En esta norma, el presidente de la república otorgó a los alcaldes y gobernadores facultades para llevar a cabo movimientos y operaciones presupuestales, lo que, a juicio de la Corte, *“se acompasa con el respeto al núcleo esencial de la autonomía territorial, dado que los presupuestos que tendrían que modificarse son los aprobados por asambleas y concejos”*.

⁸⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-158 del 03 de junio de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-169 del 10 de junio de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-185 del 18 de junio de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-186 del 18 de junio de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Continúa la Corte agregando lo siguiente:

“La referencia a la eficiente disposición de los recursos llama la atención sobre otro aspecto afín a la preservación durante la emergencia del reducto de autonomía que en materia tributaria y presupuestal debe respetársele a las entidades territoriales. El referido aspecto tiene que ver con las particularidades de la actual crisis que, con el paso del tiempo, involucra más facetas y cambia de configuración, de modo que es difícil delimitarla y tenerla como un hecho definitivamente ocurrido, fuera de lo cual sus manifestaciones no se presentan de manera uniforme en todos los lugares, lo que torna difícil imponer un criterio unificado para su tratamiento desde el nivel central y aconseja la búsqueda del concurso de las autoridades que, por su cercanía a los territorios, estén en mejores condiciones para apreciar cómo impacta la pandemia en los lugares bajo su responsabilidad y cómo debe atenderse la crisis de conformidad con la específica forma de su manifestación en cada lugar”.

En sentencia C-194 de 2020⁸⁸ la Corte Constitucional recordó que a través de su jurisprudencia ha identificado cuatro dimensiones de la autonomía territorial: “(i) “gobernarse por autoridades propias”, (ii) “establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas”, (iii) “administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones” y (iv) “participar en las rentas nacionales”.

Continúa la Corte en la sentencia referenciada expresando que las cuatro dimensiones enunciadas “constituyen el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado”.

En sentencia C-203 de 2020⁸⁹, la Corte Constitucional consideró que, en casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte de las entidades territoriales, es viable que la Nación entre a asumirlas. De esta forma, la Corte determinó que “la medida es compatible con los artículos 1, 287 y 288 de la Constitución relativos a la autonomía de las entidades territoriales, pues, aunque autoriza al gobierno nacional a girar directamente a las empresas prestadoras los recursos del SGP destinados a subsidios de acueducto, esta opera ante el incumplimiento por parte del municipio de su obligación de realizar el giro (Art. 368 C.P.), de manera que es una habilitación subsidiaria frente a recursos de fuente exógena”.

Por otra parte, en sentencia C-205 de 2020⁹⁰, la Corte Constitucional indicó que “se entiende que las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales no son de carácter absoluto y, por lo tanto, el legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía y resulte necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar”.

De lo anterior, en la misma sentencia la Corte concluye que “si bien en principio la Constitución consagró la autonomía de las entidades territoriales y definió su núcleo esencial, no se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales. Lo anterior resulta relevante, pues a la hora de materializar el principio de autonomía territorial

⁸⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-194 del 24 de julio de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁸⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-203 del 25 de junio de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-205 del 25 de junio de 2020. M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas.

puede haber una interferencia con la realización de ciertas competencias en cabeza de entidades del nivel central, particularmente cuando están involucrados temas de interés general”

Con base en la mencionada conclusión, admite la Corte Constitucional la tesis según la cual la autonomía de las entidades territoriales es posible que se reduzca *“en los casos en los que llegue a haber un interés nacional general involucrado, siempre garantizando la participación de dichas entidades en la regulación de la materia de que se trate el caso”*.

Por último, en esta sentencia la Corte Constitucional señaló que, para la articulación entre los principios de estado unitario y autonomía de las entidades territoriales, es necesario seguir las siguientes reglas de solución de conflictos:

“i) entre el interés de un ente territorial y el interés general de toda la nación, mediará el principio de la jerarquía, que evita la indefinición y la contradicción de poderes; ii) debe darse aplicación a la homogeneidad, trátase de políticas económicas, de los derechos básicos reconocidos o de la aplicación de las leyes, pues por la vía de reforzar elementos homogéneos se logra la unidad; iii) en materias económicas se intensifica el alcance y peso de lo unitario; y iv) a cada esfera de acción económica corresponderá una competencia”.

Posteriormente, en sentencia C-251 de 2020, también expedida como control automático a uno de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión al estado de excepción decretado por la pandemia originada por el virus COVID 19, la Corte manifestó que *“las medidas adoptadas por el gobierno nacional durante un estado de excepción deben procurar mantener ese principio de colaboración con el fin de que las decisiones territoriales sean rápidas, eficaces y producto de la actuación expedita pero concurrente de las autoridades”*. No obstante, precisa la Corte que *“Lo que no es dable al gobierno nacional es intervenir en la autonomía territorial para eliminar completamente la participación de una autoridad local en decisiones relevantes sobre las cuales, como ya se indicó, la Constitución optó por la actuación concurrente y habilitante de las asambleas o los concejos”*.

A su vez, en sentencia C-254 de 2020⁹¹, la Corte Constitucional afirmó que *“que la autonomía territorial constituye un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que implica que se debe propender por su mayor realización en la medida de lo posible, y teniendo en cuenta, en cada caso, la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación”*.

2.2.1.2. CONSEJO DE ESTADO

A través de sentencia con radicado No. 11001-03-24-000-2000-6345-01(6345) del 08 de noviembre de 2001⁹², ponente Camilo Arciniegas Andrade, la sección primera se pronunció señalando que la Constitución dotó a las entidades territoriales de autonomía, en virtud de la cual tiene capacidad para adoptar decisiones relativas a sus propios asuntos con un relativo grado de libertad. Sin embargo, en el marco de un estado unitario la autonomía debe encontrarse armonizada

⁹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-254 del 22 de julio de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 11001-03-24-000-2000-6345-01(6345) del 08 de noviembre de 2001. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

con dicho principio, de forma tal que se garantice el respeto por el núcleo esencial de la autonomía territorial, “asegurándoles su derecho de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses”.

En sentencia con radicado No. 08001-23-31-000-2003-00786-01(ACU-00786) del 10 de septiembre de 2003⁹³, consejera Ponente Ligia López Díaz de la sección cuarta, se especificó que la aplicación de los acuerdos de reestructuración empresarial a las entidades territoriales tiene su sustento en el logro del desarrollo armónico de las regiones y en la competencia que se atribuyó al legislador para intervenir en el ámbito de su autonomía siempre que exista una justificación de interés general, tal como la estabilidad macroeconómica y financiera de la nación, sin afectar el núcleo esencial de la misma, el cual está conformado por “la posibilidad de gestionar sus propios intereses y constituir sus formas de gobierno y de administración local – funciones de autogobierno y autogestión”.

El 20 de septiembre de 2007 la sección primera del Consejo de Estado emitió la sentencia con radicado No. 25000-23-24-000-2000-00644-01(8667)⁹⁴, con ponencia de Camilo Arciniegas Andrade, en donde precisó que es inherente a la autonomía la atribución de competencias propias, así como “la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado”. Por tal motivo, al legislador le está vedado dictar normas que conlleven a una restricción o lesión al núcleo esencial de dicho núcleo, sino que deben ser necesarias y proporcionales al fin que se persigue. Aquellas competencias que pueden ser asignadas mediante ley orgánica, son diferentes a las competencias que han sido atribuidas por la constitución, tales como las consignadas en los artículos 287 y 313-7.

Mediante sentencia con radicado No. 63001-23-31-000-2007-00153-03 del 12 de julio de 2008⁹⁵, con ponencia de María Nohemí Hernández Pinzón de la sección quinta, el Consejo de Estado determinó que la autonomía territorial se refleja a través de los derechos a darse sus propias autoridades, ejercer sus competencias, manejar sus recursos, fijar los tributos y participar en las rentas nacionales. Para el Consejo de Estado la autonomía tiene un tinte político y administrativo, en virtud de los cuales se les asegura a las entidades territoriales un margen de actuación en los temas locales, sin que signifique una plena autonomía e independencia, ya que está enmarcado en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 superior.

Así mismo, en sentencia con radicado No. 25000-23-24-000-2002-00374-01 de 05 de junio de 2008⁹⁶, ponente Camilo Arciniegas Andrade de la sección primera, se afirmó que el legislador no está facultado para expedir normas que lesionen el núcleo esencial de la autonomía, ya que, en consonancia con el principio de eficiencia administrativa, es la mencionada autonomía la que “permite un mayor acercamiento entre la persona y la Administración pública”.

Con la ponencia del consejero Rafael Ostau de Lafont Pianeta, el 26 de marzo de 2009 el Consejo de Estado expidió la sentencia con radicado No. 07001-23-31-000-2005-00305-01⁹⁷, se aclaró que

⁹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 108001-23-31-000-2003-00786-01(ACU-00786) del 10 de septiembre de 2003. C.P. Ligia López Díaz.

⁹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 25000-23-24-000-2000-00644-01(8667) del 20 de septiembre de 2007. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

⁹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia con radicado No. 63001-23-31-000-2007-00153-03 del 12 de julio de 2008. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

⁹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 25000-23-24-000-2002-00374-01 del 05 de junio de 2008. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

⁹⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 07001-23-31-000-2005-00305-01 del 26 de marzo de 2009. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

el artículo 287 de la constitución le otorgó a las entidades territoriales autonomía para gestión de sus intereses, dentro de los límites que establezcan la constitución y la ley. En ese sentido, se reconoce el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos que se requieren para cumplir sus funciones y participar en las rentas nacionales. Así mismo, el artículo 298 superior señala que *“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”*.

En la sentencia referenciada se establece que la constitución le ha reconocido a las entidades territoriales la gestión de los asuntos que son de naturaleza administrativa, tales como *“la creación, constitución, modificación, fusión, transformación, supresión, disolución y liquidación de entidades y organismos”*. Es decir, la determinación de la estructura de la administración sólo compete a las autoridades locales.

Más adelante, en sentencia del 21 de febrero de 2011⁹⁸ con ponencia de Enrique Gil Botero de la sección tercera y radicado No. 07001-23-31-000-2007-00011-01(34756), el Consejo de Estado consideró que la autonomía territorial es una garantía institucional por cuanto el artículo 287 superior *“garantiza la existencia de la autonomía territorial como institución de derecho público y, a través de la misma, un halo competencial de los entes territoriales que no puede ser desconocido ya que constituye precisamente un núcleo indisponible como presupuesto básico del diseño organizacional del Estado Colombiano”*. Por este motivo, el núcleo de la autonomía prohíbe que el legislador y el ejecutivo nacional supriman o desnaturalicen las competencias propias de las entidades territoriales, toda vez que se trata de una institución que tiene vocación de permanencia. Así mismo, admite la existencia de un núcleo duro *“consistente precisamente en la capacidad decisoria de los entes territoriales”*.

Posteriormente, el 14 de julio de 2011⁹⁹ la sección primera expidió la sentencia con radicado No. 85001-23-31-000-2009-00032-02, con ponencia de María Claudia Rojas Lasso, señalando que la potestad de autogobierno y el manejo de los asuntos propios hacen parte del principio de autonomía, cuyos componentes básicos están señalados en el artículo 287 de la constitución: *“(i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales”*. En razón a ello, el legislador tiene proscrito utilizar sus atribuciones de forma tal que termine despojando totalmente a las entidades territoriales de la autonomía otorgada para el manejo de los asuntos de interés local, pero sí frente a aquellos asuntos que vayan más allá de un ámbito estrictamente local.

En sentencia con radicado No. 85001-23-31-000-2007-00059-01(18016) del 06 de diciembre de 2012¹⁰⁰, ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas de la sección cuarta, el Consejo de Estado afirmó que la autonomía fiscal de las entidades territoriales comprende no solo la facultad de regulación del impuesto como tal, sino también la potestad de regular el régimen sancionatorio y

⁹⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia con radicado No. 07001-23-31-000-2007-00011-01(34756) del 21 de febrero de 2011. C.P. Enrique Gil Botero.

⁹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 85001-23-31-000-2009-00032-02 del 14 de julio de 2011. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹⁰⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 85001-23-31-000-2007-00059-01(18016) del 06 de diciembre de 2012. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

los procedimientos, esto es, los aspectos formales y sustanciales de las consecuencias del incumplimiento de la obligación tributaria, ajustada a las necesidades de cada región. Premisa que es reiterada en sentencia de la sección cuarta del 14 de abril de 2016, radicado No. 50001-23-33-000-2013-00054-01(21097)¹⁰¹ con ponencia de Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, que, en virtud del principio de autonomía, faculta a las entidades territoriales a establecer los elementos de las obligaciones tributarias que no fueron fijados directamente por la ley.

Frente a lo anterior agrega el Consejo de Estado en sentencia con radicado No. 25000-23-27-000-2009-00084-01(18666) del 24 de octubre de 2013¹⁰² del mismo consejero ponente, que en materia fiscal es tan importante la autonomía de las entidades territoriales que, incluso, la constitución de 1991 se encargó de garantizar que el legislador esté impedido para establecer tratamientos diferenciales o exenciones con los tributos territoriales. No obstante, aclara el Consejo de Estado en sentencia con radicado No. 66001-23-31-000-2011-00431-01(20220) del 18 de febrero de 2016¹⁰³, ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez de la sección cuarta, que esto no implica que las entidades territoriales cuenten con soberanía fiscal en relación con la creación de impuestos.

En lo que concierne a los asuntos de planeación, por medio de sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2013-00162-00(49150) del 03 de septiembre de 2014¹⁰⁴, ponente Hernán Andrade Rincón de la sección tercera, el Consejo de Estado determinó que no puede existir restricción alguna en materia de actividad minera para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, planes básicos o esquemas, ya que esto constituiría una restricción a la autonomía, en razón a que dichos documentos son *“el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*.

Por otro lado, la sección primera del Consejo de Estado con ponencia de María Elizabeth García González en sentencia con radicado No. 41001-23-33-000-2013-00064-02 del 27 de noviembre de 2014¹⁰⁵, consignó que cuando una entidad territorial no participó en el acto de creación de una universidad estatal y aun así está por ley obligada a concurrir en la financiación de la misma, se desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales señalado en el artículo 287 superior, esto debido a que está vedado para el Gobierno Nacional tener injerencia en la administración de los recursos locales.

En sentencia con radicado No. 54001-23-31-000-2007-00348-01 del 10 de mayo de 2018¹⁰⁶, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro de la sección quinta, el Consejo de Estado determinó que integran la autonomía de las entidades territoriales la capacidad para que *“planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades en cumplimiento de las funciones del Estado”*. Agrega esta sentencia que el límite mínimo de la autonomía es su núcleo esencial, constituido por los derechos y facultades que han sido reconocidos tanto a las entidades

¹⁰¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 50001-23-33-000-2013-00054-01(21097) del 14 de abril de 2016. C.P. Carmen Teresa Ortiz.

¹⁰² CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 25000-23-27-000-2009-00084-01(18666) del 24 de octubre de 2013. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁰³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 66001-23-31-000-2011-00431-01(20220) del 18 de febrero de 2016. C.P. Jorge Octavio Ramírez.

¹⁰⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2013-00162-00(49150) del 03 de septiembre de 2014. C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁰⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 41001-23-33-000-2013-00064-02 del 27 de noviembre de 2014. C.P. María Elizabeth García González.

¹⁰⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia con radicado No. 54001-23-31-000-2007-00348-01 del 10 de mayo de 2018. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

territoriales como a sus respectivas autoridades administrativas. Mientras que el límite máximo es el principio de república unitaria.

Relevante es la sentencia con radicado No. 11001-03-15-000-2008-01255-00(AI) del 06 de junio de 2018¹⁰⁷, expedida por la sala plena de lo contencioso administrativo con ponencia de Oswaldo Giraldo López. En esta sentencia el Consejo de Estado estipuló que el principio de autonomía tiene una base, que es la potestad de autogobierno y gestión en cabeza de cada entidad territorial respecto a sus propios asuntos. Es así como el artículo 287 superior consagra los componentes básicos, a saber: “(i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales”. Dichos componentes, a su vez, debe ser entendidos como derechos, a los cuales se les otorga el calificativo de núcleo esencial o reducto mínimo indisponible para las autoridades del orden nacional.

Agrega el Consejo de Estado en la sentencia referenciada, que la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la promoción del desarrollo, son elementos constitutivos de núcleo esencial de sus competencias. De igual forma, la potestad de definir su estructura funcional, expresada a través de la creación de entidades del nivel central y descentralizado por servicios. En el caso específico del Distrito de Bogotá, afirma el Consejo de Estado que son competencias propias del núcleo esencial, sin que exista participación alguna de entidades del orden nacional, las siguientes: “adoptar el Plan General de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas; dictar las normas orgánicas del presupuesto; adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio; determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades; crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características; dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas; dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos; y autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas”.

Precisa el Consejo de Estado que, en el marco del núcleo esencial de la autonomía territorial, el derecho a gobernarse por autoridades propias se refiere a una autonomía política; el derecho a ejercer las competencias que les correspondan describe la autonomía administrativa; y los derechos a participar de las rentas nacionales, decretar tributos y administrar sus recursos, atañe a la autonomía fiscal. Por tal motivo, en aquellos casos en que, ante una necesidad local que requiere ser atendida, desde el punto de vista administrativo se ve afectado el núcleo esencial cuando desde el nivel nacional se le es impuesta a la entidad territorial, otras entidades de nivel nacional con personería jurídica y patrimonio propio.

Igualmente relevante es exponer lo dispuesto en la sentencia con radicado No. 11001-03-24-000-2012-00073-00 del 12 de julio de 2018¹⁰⁸ en la sección primera, del mismo consejero ponente. En

¹⁰⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia con radicado No. 11001-03-15-000-2008-01255-00(AI) del 06 de junio de 2018. C.P. Oswaldo Giraldo López.

¹⁰⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 11001-03-24-000-2012-00073-00 del 12 de julio de 2018. C.P. Oswaldo Giraldo López.

ella define los elementos que componen el núcleo esencial de la autonomía territorial en los siguientes términos:

- **Potestad para gobernarse por autoridades propias:** Entendida como la facultad para que los territorios elijan sus propias autoridades, rompiendo así con las tutelas jerárquicas respecto al nivel nacional.
- **Potestad para ejercer las competencias que les corresponden:** La intervención del nivel nacional debe ser excepcional y estar plenamente justificada. Competencias que se encuentran repartidas a través todo el articulado constitucional, como se muestra en los artículos 287, 298, 300, 301, 302, 305, 311, 313 y 315
- **Potestad para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales:** Como forma de obtención de recursos por parte de las entidades territoriales para, de esta forma, cumplir con las finalidades que les encomendó el constituyente.
- **Potestad para administrar sus recursos:** En virtud de la cual las entidades territoriales puedan cumplir con sus funciones, planear y promover el desarrollo local, y contribuir a la democratización de las decisiones económicas.

Por último, la sala plena de lo contencioso administrativo en sentencia del 04 de septiembre de 2018 con radicado No. 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU¹⁰⁹, con ponencia de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo, el Consejo de Estado afirmó la existencia de un núcleo duro de la autonomía territorial, integrado por la facultad que tienen las entidades locales para gestionar sus propios intereses, en virtud de lo cual les asiste “*“el derecho de participar por medio de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local”*”. Solo cuando se tratan de asuntos que traspasan las fronteras locales por tratarse de interés general, es factible que el principio de unidad entre en acción, sin que por esto se entienda la existencia de un mandado de homogeneidad o uniformidad.

En la referida sentencia, el Consejo de Estado señala que son aspectos inherentes a la autonomía el derecho a ejercer las competencias que les correspondan, ya que sin ello sería imposible ejercer algún tipo de acción autónoma; la inviolabilidad por parte el legislador del derecho a gobernarse por autoridades propias; y el derecho a manejar sus propios asuntos, según las particularidades de cada territorio. Solo en caso de que las entidades territoriales se vean imposibilitadas para actuar, o cuando su gestión es claramente ineficaz, es que están autorizadas para operar las instancias nacionales.

La sección cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 14 de agosto de 2019, con radicado No. 11001-03-15-000-2017-02514-01(AC) y ponencia del Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez¹¹⁰, manifestó que “*Los municipios gozan de autogobierno sobre los asuntos propios, lo que implica una autonomía para gestionar los intereses locales. Desde la Revolución Francesa se concibió al municipio como una entidad con poder originario y exclusivo para regular sus propios asuntos. García de Enterría explica que es «privada la sociedad municipal, porque los asuntos alrededor de los cuales se constituye son asuntos propios y privativos de sus miembros, que no afectan como*

¹⁰⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia con radicado 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU del 04 de septiembre de 2018. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 11001-03-15-000-2017-02514-01(AC) del 14 de agosto de 2019. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

tales a la comunidad política» y que, con esta concepción, el municipio «no puede tocar el mundo de los intereses generales que es propio del orden político y del Estado»”.

Seguidamente, la sección cuarta del Consejo de Estado precisó que *“la capacidad de autogobierno de los municipios debe ejercerse en el marco de la Constitución y ley, conforme con la filosofía política de una República Unitaria”*. Así, para el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, la autonomía territorial *“no es plena, sino relativa”*. Esto se traduce en que *“Es una autonomía que por supuesto les permite gestionar sus propios asuntos, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley, y que les garantiza cuatro derechos esenciales previstos en el artículo 287 CP: a) gobernarse por autoridades propias, b) ejercer las competencias que les correspondan, c) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y d) participar en las rentas nacionales”*.

Con base en lo expuesto, el Consejo de Estado concluye que cuando se regulan asuntos de interés general, no existe afectación al núcleo esencial de la autonomía territorial, en razón a que *“escapa de la gestión de los intereses propios del municipio, que es lo que garantiza el principio de autonomía”*.

Esta última posición fue reiterada en sentencia de la sección cuarta del Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-15-000-2018-01607-01(AC) del 25 de septiembre de 2019, con ponencia del Consejero Milton Chaves García.

En sentencia del 09 de diciembre de 2019, con radicado No. 11001-03-25-000-2015-01089-00(4824-15) y (0001-16)¹¹¹, la subsección A de la sección tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, se consignó que *“para determinar los casos en que en las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales se desconoce el núcleo esencial del principio de autonomía que rige para estas últimas, la jurisprudencia constitucional ha estructurado lo que se conoce como un test de vaciamiento de competencias”*.

Prescribió el Consejo de Estado que el primer paso en el test de vaciamiento de competencia *“consiste en identificar si el ente territorial ha sido despojado del control y manejo de la actividad administrativa que por disposición constitucional o legal le compete”*.

Agrega el máximo tribunal de lo contencioso administrativo que *“la pérdida del poder de direccionamiento propio de la entidad no basta para predicar un vaciamiento de competencias”*. Es necesario que se cumpla el segundo requisito, consistente en que *“será necesario establecer si la limitación impuesta al órgano respectivo tiene alguna repercusión en su objeto institucional”*.

El último paso del test de vaciamiento de competencia consiste en que *“tendrá que definirse si el desplazamiento de funciones goza de justificación y razonabilidad, pues en caso de que se advierta que obedece a necesidades o finalidades constitucionalmente legítimas, la restricción resultará admisible.”*

La subsección A de la Sección tercera del Consejo de Estado, a través de sentencia con radicado No. 76001-23-31-000-2000-11574-01(45331) del 27 de agosto de 2020, Consejero Ponente José Roberto Sáchica Méndez¹¹², determinó que dentro de los límites de la autonomía territorial se debe

¹¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 11001-03-25-000-2015-01089-00(4824-15) y (0001-16). C.P. William Hernández Gómez.

¹¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 76001-23-31-000-2000-11574-01(45331) del 27 de agosto de 2020. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

tener en cuenta que el *“análisis relacionado con el alcance y límites de las funciones de las autoridades locales, solo admite como interpretación aquella que permita armonizar los contenidos básicos de las libertades territoriales entre sus diferentes órganos, y no aquella que lleve a entender que el ejercicio de una competencia pueda constituirse, a la vez, en abuso de sí misma”*.

Importante es citar lo manifestado por la sección cuarta del Consejo de Estado, en sentencia con radicado No. 25000-23-37-000-2017-01296-01(25088) del 03 de diciembre de 2020, Consejero ponente Julio Roberto Piza Rodríguez¹¹³, en donde se expresó que *“la autonomía que la Carta reconoce a las entidades subnacionales no vacía de contenido la competencia atribuida al Congreso de la República para señalar los linderos de la actividad impositiva a nivel territorial”*.

Finalmente, es oportuno traer a colación que mediante auto con radicado No. 54001-23-33-000-2018-00285-01 del 27 de mayo de 2021, la sección primera del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Oswaldo Giraldo López, confirmó que la posición vigente en materia del núcleo esencial de la autonomía territorial, es la consignada en la sentencia del 6 de junio de 2018, emitida por la Sala Plena, la cual fue señalada en la parte superior.

En lo que específicamente atañe a la autonomía fiscal de las entidades territoriales, la sección cuarta del Consejo de Estado, en sentencia con radicado No. 25000-23-37-000-2017-01681-01 (25471) del 01 de julio de 2021, con ponencia de la Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto¹¹⁴, señaló que *“La Constitución consagra la autonomía fiscal de las entidades territoriales, pero en criterio de la Sala esta autonomía no es ilimitada, pues deriva de la Constitución y la Ley. Ello implica que si el congreso ha fijado los elementos del tributo, las asambleas y concejos no pueden apartarse de lo dispuesto por la Ley. En ese sentido, reconociendo expresamente el marco de autonomía tributaria que la Constitución les concede a los Concejos Municipales y Distritales y a las Asambleas Departamentales, sus atribuciones deben ejercerse de acuerdo con la Carta Política y la ley, por lo que sus disposiciones -Acuerdos y Ordenanzas- no pueden desconocer o incumplir dichas normas, por ser jerárquicamente superiores”*.

2.2.1.3. CONTENIDO MÍNIMO QUE INTEGRA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL SEGÚN LA DOCTRINA

El profesor David Soto¹¹⁵ considera que la constitución de 1991 no determinó directamente el peso y significado de la autonomía, dejando en cambio esta responsabilidad en manos del poder ejecutivo nacional, el legislador y el juez constitucional. A su juicio, la posibilidad de adoptar un modelo que asigne competencias y permita una organización propia acorde a las características particulares de cada territorio, es un terreno inexplorado, de forma tal que lo que existe es una reducción de la esfera de competencias, en lugar de una ampliación.

¹¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No 25000-23-37-000-2017-01296-01(25088) del 03 de diciembre de 2020. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹¹⁴CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No 25000-23-37-000-2017-01681-01 (25471) del 01 de julio de 2021. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹¹⁵ Soto, David. “La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía”. *Revista Ópera* 3, vol. 3 (2003): 133-152.

Agrega el autor que, aunque el artículo 287 superior consagra unos derechos esenciales que tienen como finalidad garantizar la autonomía territorial, el ejercicio de la misma necesariamente se encuentra subordinada al legislador. A este sistema le denomina autonomía subordinada.

El autor critica que, justificado en la estabilidad macroeconómica de la nación, se pueda justificar cualquier tipo de intervención desde el orden nacional en los asuntos locales. Se pregunta cuál es el límite de la razonabilidad y proporcionalidad en virtud de la cual se permite este tipo de intervención a la autonomía.

Reprueba el autor el hecho de que la ley 617 del 2000 se inmiscuye en asuntos que son propios de la autonomía territorial, tales como el incremento en los requisitos para la creación de municipios nuevos, interviene en la organización administrativa local regulando tanto los honorarios como el número de sesiones que las corporaciones de elección popular deben efectuar. En ese sentido, el autor acota la dificultad de que funcionen organizaciones administrativas territoriales ajustados a su realidad, con las restricciones en cuanto a costos.

Aún más, cuestiona el autor la disposición contenida en el artículo 20 de la ley 617 del 2000 sobre la extinción de los municipios que no son considerados financieramente viables, ya que omite aspectos intrínsecos y característicos de la autonomía como son la democracia local, la historia, la cultura, la diversidad territorial y sus circunstancias políticas. Concluye el autor afirmando que en una verdadera autonomía territorial debe prevalecer la libertad para la asignación y gestión de los recursos, concorde a la heterogeneidad existente en el estado colombiano.

Gustavo Penagos¹¹⁶ considera que, a través de la descentralización administrativa a nivel territorial, las entidades territoriales tienen autonomía administrativa, fiscal y personería jurídica, además de la potestad para gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales.

El autor critica que en el modelo colombiano las entidades territoriales no tienen una verdadera autonomía, sus competencias son limitadas, el patrimonio es limitado y están sujetas a un extremo y estricto control, orientación y evaluación de sus actividades por parte de entidades del orden nacional. Prosigue manifestando que por autonomía se debe entender la capacidad de las autoridades locales para decidir sobre los asuntos particulares que le son propios, sin llegar al desconocimiento del principio de unidad.

Señala el autor que la autonomía de las entidades territoriales implica, en lo que concierne a los asuntos que comprometen sus propios intereses, la existencia de diversos grados de libertad para la toma de decisiones. Sin embargo, aclara que dicha libertad está supeditada a una finalidad: Fortalecer y preservar los intereses y bienes de la nación.

Por último, el autor expresa la imposibilidad de que se pueda hablar, en virtud de la autonomía territorial, del fraccionamiento de la soberanía, ya que la misma es, citando a Rousseau, unitiva e indivisible.

El autor Ricardo Zuluaga¹¹⁷ piensa que el modelo del estado colombiano conlleva a una aparente contradicción, ya que la descentralización territorial significa el ejercicio de cierto catálogo de competencias que seguirán estando sujeta a un control de tutela por parte de autoridades nacionales,

¹¹⁶ Penagos, Gustavo. "La descentralización territorial en el Estado Unitario". *Vniversitas* 105, vol. 52 (2003): 9-24.

¹¹⁷Zuluaga Gil, Ricardo. "La organización territorial del Estado en la Constitución de 1991.¿ Centralismo o autonomía?". *Precedente. Revista Jurídica* (2001): 85-93.

lo que es opuesto a la autonomía entendida como independencia política y capacidad de regulación a través de normas y autoridades propias. Así las cosas, existe una autonomía política, que faculta a las entidades territoriales un desarrollo directo de la constitución, lo que les permite autoorganizarse y propender por conseguir sus aspiraciones regionales por los medios que ellos mismos determinen, con independencia del poder central. También existe una autonomía administrativa, en virtud de la cual la entidad territorial tiene en su cabeza una serie de competencias administrativas que ejercerá en forma independiente, sin estar sujeta a directrices de la administración nacional.

Para el autor la única autonomía posible en Colombia es la administrativa, caracterizada y desarrollada en el artículo 287 de la constitución. Así, procede a definir cada uno de los elementos que integran esa autonomía administrativa:

1. **Gobernarse por autoridades propias:** No se reduce a la simple escogencia por votación popular de los mandatarios, sino que los mismos sean revestidos de facultades y poderes autónomos.
2. **Ejercer las competencias que les corresponden:** Las competencias propias de cada entidad territorial no pueden quedar reducidas a simples competencias de ejecución y desarrollo de lo que decida la voluntad del gobierno nacional. Al respecto, el autor censura el hecho de que, a pesar de existir un reparto de competencia estricto entre la nación y los territorios, en donde la primera se reserva la mayor parte de la dirección funcional y operativa, se presente un traslado de funciones a las entidades territoriales en cuanto a los costos financieros ocasionados por varias de dichas competencias, lo que deriva en que los municipios terminan costeadando competencias que son del sector central de la administración, tales como la justicia y la función electoral.
3. **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones:** Para el autor, la verdadera autonomía reside en la disponibilidad de los recursos necesarios que les permita a las entidades territoriales materializar sus competencias. Por tal motivo, son los ingresos de los recursos que aseguran la subsistencia autónoma de las entidades territoriales.
4. **Participar en las rentas nacionales:** El autor no estima que el alcance de este elemento sea claro, ya que lleva intrínseca la premisa de la existencia de un nexo de dependencia entre la nación y el territorio, por lo que en cabeza de las entidades territoriales realmente está es el disfrute de unos recursos cuya titularidad no le pertenece, sino a la nación. De igual forma, hay que tener en cuenta que los recursos que transfiere la nación tienen una destinación específica y su inversión es supervisada directamente por el sector central de la administración.

Naidú Duque Cante¹¹⁸ sopesa que las materias legislativas están excluidas de las competencias inherentes a la autonomía en el marco de los estados unitarios, a diferencia de los estados federales y regionales. Afirma a continuación que la autonomía atribuible a las entidades territoriales es de carácter administrativo y, por tanto, puede ser definida y revertida desde el nivel nacional. El concepto de autonomía territorial en Colombia comprende un ámbito más restringido si se compara con otras formas de estado.

¹¹⁸ Cante, Naidú Duque. "La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia." *Administración & Desarrollo* 51, vol. 37 (2009): 109-124.

Así las cosas, el artículo 287 superior consagra los derechos mínimos de la autonomía. A continuación, el autor enuncia y desarrolla los derechos que son de índole local:

1. **Derechos de las autoridades locales a:** Ser elegidas en forma libre y democrática; que legalmente se otorguen las condiciones para el libre ejercicio durante su mandato; recibir compensación financiera adecuada en razón a su mandato; a que sólo la ley establezca las incompatibilidades a que haya lugar.
2. **Derechos de los ciudadanos:** Elegir en forma libre y periódica a sus autoridades; tener cercanía frente a las responsabilidades públicas; a que les sea consultada toda decisión del gobierno y administrativas que les lleguen a afectar.
3. **Derecho de las entidades territoriales:** Al apoyo y fortalecimiento del sistema gubernamental; participar en todas las etapas de los planes de desarrollo; ser consultadas en lo que se refiere a la asignación de los recursos; disponer libremente de adaptar las leyes a sus condiciones locales; no desatender sus responsabilidades por atender las del nivel nacional; no ser intervenidos; contar con medios judiciales que permitan defender su autonomía frente a cualquier interferencia de otros poderes; libertad en lo que respecta a la organización administrativa.

El autor aprecia que la descentralización es un prerrequisito para la autonomía. Para que efectivamente exista un ejercicio de autonomía, las entidades territoriales deben estar gobernadas por autoridades propias, llevar a cabo las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos que requieran para cumplir con sus funciones y participar en las rentas nacionales. Sin estos elementos no sería posible hablar de autonomía en alguna de sus diferentes dimensiones (política, fiscal y administrativa).

María Victoria Calle¹¹⁹ considera que para que se pueda hablar de autonomía territorial no es suficiente solo con su ejercicio de manera libre y sin interferencias las funciones que la constitución otorga a las entidades de este orden, sino que, además, que las autoridades locales sean elegidas directamente por sus propios habitantes. Esto es, que el autogobierno implica el derecho a elegir democráticamente las autoridades que representarán dicho gobierno, y la participación democrática en las acciones que lleguen a afectarlo. Cuando exista una afectación al derecho de autogobierno, es susceptible de protección judicial por medio de la acción de tutela.

Igualmente, la realización del principio de autonomía territorial es necesario que las autoridades locales tengan la posibilidad de ejercer sus competencias sin que existan interferencias externas indebidas, tales como las provenientes de entidades del sector central de la administración.

Para la autora, a modo de enunciado se tienen las siguientes competencias que hacen parte del libre ejercicio de la autonomía territorial: Prestar los servicios públicos cuando las características de servicio y las conveniencias generales lo permitan; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria; y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Agrega la autora que, como todo derecho constitucional, los derechos inherentes a la autonomía territorial no son absolutos. Así, es factible que puedan ser limitados en forma razonables y

¹¹⁹ Correa, María Victoria Calle. "Cuando limitar la autonomía territorial es maximizarla: Derecho al medio ambiente sano como aporte a la optimización de la autonomía territorial", en *UNA MIRADA A LAS REGIONES DESDE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL*, ed. Universidad del Rosario (Bogotá D.C., 2013): 279-296.

proporcionadas. Por ejemplo, en asuntos medio ambientales, la autora manifiesta que existen tres clases de límites:

- Un primer límite hace referencia al deber de respetar un medio ambiente sano, esto es, a no dañarlo.
- Un segundo límite señala el deber de protección del medio ambiente, que es hacer todo lo posible porque terceros no lo dañen.
- Y un tercer límite es el deber de garantía del derecho al medio ambiente, en virtud del cual hay que hacer todo lo que esté al alcance de la entidad territorial para conseguir la conservación y saneamiento del medio ambiente.

Paula Robledo Silva¹²⁰ observa que la posibilidad de invasión de competencias territoriales por parte del nivel central de la administración es real, motivo por el cual le corresponde al poder judicial solucionar los posibles conflictos que se susciten, en primer lugar por medio de reglas que están contenidas en el ordenamiento jurídico, así como la proyección normativa que el juez en cada caso efectúe. En segundo lugar, a través del poder vinculante de los principios constitucionales.

Para la autora, un análisis del contenido de la autonomía territorial debe partir de lo consagrado en el artículo 287 constitucional. De esta forma, la autonomía es un atributo o cualidad que la misma constitución le ha otorgado a las entidades territoriales, que los convierte en autónomos ante el estado central. Con base a lo expuesto, la autonomía conlleva al reconocimiento de un estatus que está integrado por la totalidad de las potestades públicas, incluida la normativa, para la gestión de los intereses propios de cada comunidad.

Se afirma que la facultad de gestionar sus propios intereses que señala el artículo 287 de la constitución, es el primer efecto concreto de la autonomía territorial. La autora interpreta este mandato como los intereses colectivos que incumben a la comunidad perteneciente a cada entidad territorial, partiendo del catálogo de atribuciones que tanto para los municipios como para los departamentos la constitución determinó. Por ejemplo, a los municipios les fue concedida la función de prestar servicios públicos o la construcción de las obras que sean necesarias para el progreso social; mientras que a los departamentos se les atribuyó la planificación del desarrollo económico y social dentro de su territorio.

Se aclara que el catálogo de competencias territoriales no corresponden a listas cerradas, ya que el alcance de la autonomía dependerá de lo que la constitución y la ley establezcan respecto a los intereses que atañen a las entidades territoriales que, sin embargo, reduce el marco de definición de competencia por parte de las mismas hasta prácticamente lo nulo, siendo este un gran obstáculo para el pleno ejercicio de la autonomía.

Así mismo, la autora considera que de la autonomía territorial se deriva la titularidad de determinados derechos, que en su opinión, son de tres tipos: Autonomía policia, autonomía administrativa y autonomía fiscal y financiera. Para la autora, existen dificultades para determinar el contenido de la autonomía debido a las numerosas dificultades para definir el término autonomía. El contenido se concreta a través de los denominados derechos de las entidades territoriales:

1. **Autonomía política:** Básicamente contiene dos potestades. La primera, una potestad normativa primaria. La segunda, una potestad para establecer sus propias políticas en asuntos

¹²⁰ Silva, Paula Robledo. "Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana". *Revista Derecho del Estado*, vol. 18 (2006): 127-152.

determinados. Es pertinente tener en cuenta que aunque autonomía política y normativa no son sinónimos, guardan una estrecha relación por cuanto la segunda es un elemento esencial de la primera. En ese sentido, la Constitución otorgó a algunas entidades territoriales la titularidad de la función normativa, la cual es ejercida a través de sus órganos colegiados, cuyos miembros representan los intereses de la comunidad, al emitir actos administrativos.

De igual manera, los alcaldes y gobernadores como supremas autoridades administrativas y jefes de gobierno de sus respectivas entidades territoriales, son también titulares de la autonomía normativa, que se manifiesta en las diversas clases de decretos que expiden. No obstante lo expuesto, para la autora no puede perderse de vista el hecho de que en Colombia la producción de normas se encuentra centralizada en el congreso. Por tal motivo, se está ante una autonomía normativa secundaria, que niega la posibilidad de poseer una autonomía política plena.

2. **Autonomía administrativa:** Es aquella potestad que permite a las entidades territoriales gestionarse, organizarse y administrarse en forma autónoma. Esta autonomía se concreta en el régimen de competencias que les han sido asignadas y, de igual forma, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, que no es otra cosa que la potestad normativa secundaria.

También observa la autora que el derecho a gobernarse por autoridades propias es el otro fundamento de la autonomía administrativa. No obstante, a juicio de la autora la constitución de 1991 no deshizo en su totalidad de la estructura jerarquizada que es propia del estado unitario. Por ejemplo, la facultad que tiene el presidente de la república para suspender y destituir alcaldes y gobernadores, que es ejercido según lo que establezca la ley, lo que en suma deriva que el legislador tiene la posibilidad de limitar la autonomía de los alcaldes y gobernadores.

Por último la autonomía administrativa lleva intrínseco un poder de organización, en cuanto a la posibilidad de establecer una categorización para los municipios, con un régimen diferenciado para su administración, organización y gobierno.

3. **Autonomía financiera:** Es imprescindible para la existencia de una verdadera autonomía territorial. Se refiere al conjunto de competencias normativas y potestades administrativas que les son otorgadas a las entidades territoriales para establecer un sistema de ingresos y gastos que permita atender las necesidades locales.

Según la autora, para el estudio de la autonomía financiera es imperioso diferenciar entre el ámbito que corresponde a la ordenación de los gastos públicos, de aquel que es propio de los ingresos públicos (autonomía tributaria y autonomía para la realización de operaciones de crédito público). Frente a este tema, la autora reseña que la Corte Constitucional ha aceptado que el núcleo esencial de la autonomía es más reducido, ya que admite un mayor grado de intervención por parte del legislador, en razón al interés general y siempre bajo un juicio de razonabilidad y proporcionalidad.

La doctora Liliana Estupiñán Achury¹²¹ manifiesta que en un estado unitario como el colombiano, la autonomía tiene un alcance limitado, siendo la misma Corte Constitucional la que se ha

¹²¹ Estupiñán Achury, Liliana. "El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas". *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales* 25 (2006): 91-108.

encargado de precisar el contenido mínimo garantizado, partiendo de los derechos consignados en el artículo 287 de la constitución y de las atribuciones que a las autoridades locales los artículos 300, 305, 313 y 315 han otorgado.

Desde el punto de vista de la autora, el estado unitario colombiano presenta unos elementos estructurales que propenden por la homogeneidad, en principio prohibiendo toda clase de diferencias que puedan surgir en los territorios, por lo que critica el margen de acción y autonomía para el ejercicio de competencias que está en cabeza de las autoridades administrativas locales.

Augusto Hernández Vidal¹²² estima, en cuanto a la relación entre la definición de las competencias por vía legal y la discrecionalidad administrativa de las entidades territoriales, que existen dos hipótesis: Cuando se traten de asuntos que conciernan a la autonomía territorial, pero que no invadan su núcleo esencial, el legislador puede dar uso en su técnica legislativa de conectores imperativos o facultativos; en caso de que sí sean materias inherentes al núcleo esencial de la autonomía, siempre debe el legislador propender por la conservación del núcleo esencial, dando uso de conectores facultativos, y dichas limitaciones deberán ser razonables.

En el último caso, se está ante el respeto por la libertad territorial en lo que respecta a la decisión y juicio para la gestión de sus intereses. Una norma que limite desproporcionalmente el núcleo esencial de la autonomía, sería inconstitucional.

Por otro lado, el autor también expresa la existencia de una discrecionalidad territorial en la Constitución, es decir, en temas que corresponden a núcleo esencial de la autonomía territorial. De esta forma procede a afirmar que aproximadamente la quinta parte de los 47 artículos que se encuentran señalados en el título XI de la constitución, dotan a los departamentos o municipios de facultades discrecionales, como medio para el desarrollo progresivo del estado colombiano. Entre estas facultades se encuentran:

- Emitir títulos y bonos de deuda pública.
- Contratar crédito externo.
- Constitución de los departamentos en regiones administrativas y de planeación.
- División de los municipios en comunas por parte de sus concejos municipales.
- De los municipios a organizarse como entidad administrativa.

Aníbal Zárate Pérez¹²³ reflexiona acerca de que la autonomía territorial no es solo un principio, sino que también es considerado como un atributo de las entidades territoriales. Hace un paralelismo con el principio de la libre administración en Francia, para determinar que cuando se habla de la potestad de las entidades territorial de encargarse de los asuntos y competencias propias, se está apuntando a una construcción de un núcleo esencial de la autonomía, para evitar que la efectividad de las competencias otorgadas no sean menoscabadas por el orden nacional. Así, el contenido esencial de la autonomía está ligado a la gestión de sus propios intereses, entendido esto como el derecho a participar, a través de órganos y autoridades propias, en la administración y gobierno de los asuntos que sean de interés territorial.

Luego de haber delimitado las nociones de Estado unitario, autonomía territorial y su núcleo esencial, a continuación se analizarán los principios optimizadores que el ordenamiento jurídico

¹²² Hernández Vidal, Augusto. "La Discrecionalidad Territorial". *Revista Digital de Derecho Administrativo* 6 (2011): 101-110.

¹²³ Zárate Pérez, Aníbal Rafael. "La cláusula general de competencia de los entes territoriales en materia económica" *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 7 (2012): 11-43.

colombiano ha previsto para el debido ejercicio de competencias entre autoridades de los diferentes ordenes, así como los mandatos contenidos en la ley orgánica de ordenamiento territorial sobre distribución de competencia, especialmente enfocados en su utilidad en el marco de los convenios interadministrativos.

3. PRINCIPIOS OPTIMIZADORES DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS¹²⁴.

3.1. DEFINICIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD DENTRO DEL ESTADO UNITARIO.

La acepción del principio de Estado unitario se constituye bajo la premisa de la existencia de un poder central a partir del cual emanan las decisiones políticas, lo que se traduce en que *“la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”¹²⁵.*

El Estado unitario, aunado al principio de centralización política, implica el concepto de unidad desde los siguientes aspectos¹²⁶:

-Respeto de un único mando supremo.

-La existencia de una autoridad legislativa.

-La concepción de una unidad en la administración de justicia.

-De forma general, todas las decisiones emanadas de la autoridad central tienen vigencia y son aplicables en todo el territorio nacional.

La unidad política propia del principio de Estado unitario, a su vez, implica el ejercicio de las potestades que se derivan de la soberanía ¹²⁷, dentro de las cuales se encuentran: El manejo de la política macroeconómica, la moneda nacional, las relaciones internacionales, la función jurisdiccional y legislativa, por tanto, el sometimiento de las Entidades Territoriales a las mismas, y lo que concierne al mantenimiento del orden público.

El Estado unitario se contrapone al modelo de autonomía en la medida en que es el nivel central el encargado de asignar las competencias y de fijar lo referente a la organización en el nivel territorial.

¹²⁴ Parte del contenido de este capítulo corresponde al artículo de reflexión crítica “EJERCICIO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO: CORTOCIRCUITO ENTRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LAS REGLAS” presentado como avance de la tesis según el programa.

¹²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-937 del 23 de noviembre de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 del 09 de mayo de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Esto es, que es en cabeza del nivel central que se encuentra la cláusula general de competencias, reduciendo a las Entidades Territoriales solo aquellas funciones que le son expresamente asignadas¹²⁸. De lo anterior se infiere que el único titular del poder público es la persona jurídica denominada Estado¹²⁹. De esta forma, se tiene la percepción de que el Estado unitario funge como instancia de legitimación constitucional de las actividades que se desarrollan desde el nivel nacional, y que terminan incidiendo en asuntos que son propios de las Entidades Territoriales¹³⁰.

En otros términos, al adoptar la Constitución Política de 1991 el modelo unitario, descartó la existencia de un modelo de Estado compuesto, como el federal, y, por el contrario, optó por un modelo de estado simple¹³¹.

A fin de armonizar estos dos principios aparentemente opuestos entre sí, la propia Constitución Política de 1991 en el inciso segundo del artículo 288 consagró que *“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”*¹³².

El principio de concurrencia se define como el mandato de que las entidades en los distintivos niveles de la administración pública deben actuar donde quiera que su presencia *“sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad”*. Es claro que, en determinadas materias, es necesaria la participación de diferentes entidades, cada una en el marco de su competencia.

En virtud del principio de concurrencia, el criterio de distribución de competencias debe propender porque a los distintos órganos se les garantice *“el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar”*.¹³³

Es mediante el principio de concurrencia que se preceptúa el deber de solidaridad entre los distintos niveles territoriales, con base en la premisa de que *“quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas”*¹³⁴.

Por su parte, el principio de coordinación, partiendo del principio de concurrencia anteriormente definido, se refiere a que el ejercicio de las competencias debe realizarse de manera armónica, de forma tal que *“la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal”*¹³⁵.

El principio de coordinación tiene efectos de forma inmediata desde el momento en el cual se asignan las competencias a las entidades, manifestándose de forma más clara durante la ejecución de las mismas.

¹²⁸ Soto, David. “La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía”. *Revista Ópera* 3, vol. 3 (2003): 133-152.

¹²⁹ Penagos, Gustavo. “La descentralización territorial en el Estado Unitario”. *Vniversitas* 105, vol. 52 (2003): 9-24.

¹³⁰ Correa, María Victoria Calle. “Cuando limitar la autonomía territorial es maximizarla: Derecho al medio ambiente sano como aporte a la optimización de la autonomía territorial”, en *UNA MIRADA A LAS REGIONES DESDE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL*, ed. Universidad del Rosario (Bogotá D.C., 2013): 279-296.

¹³¹ Zuluaga Gil, Ricardo. “La organización territorial del Estado en la Constitución de 1991 ¿Centralismo o autonomía?”. *Precedente. Revista Jurídica* (2001): 85-93.

¹³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-149 del 04 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-983 del 26 de septiembre de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-149 del 04 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

A través del principio de coordinación se encuentra intrínseco el precepto de una constante comunicación entre las entidades de distintos niveles, con la finalidad de armonizar los aspectos relacionados con las competencias asignadas a cada una de ellas, y el logro de los fines estatales¹³⁶.

El principio de subsidiariedad se entiende desde dos perspectivas. La primera, una perspectiva positiva, “significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos”.¹³⁷

Desde la perspectiva negativa, el principio de subsidiariedad comprende la restricción a las autoridades del nivel central de intervenir en asuntos de las entidades descentralizadas sólo cuando estas sean incapaces de ejercer sus responsabilidades, o demuestren hacerlo de forma ineficiente.

En la sentencia C-983 de 2005 la Corte Constitucional razona sobre el principio de subsidiariedad en materia de distribución de competencia de la siguiente manera:

*“Bien sabido es, que, así como existen municipios relativamente autosuficientes existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas Entidades Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en el que con frecuencia es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, en el cual es necesario andar y a veces también desandar las rutas propuestas y en el que se requiere aplicar, sin lugar a dudas, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia”*¹³⁸.

Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de claro origen constitucional, sólo serán aplicables en aquellos casos en los existan competencias compartidas entre el nivel central y el nivel descentralizado. Al respecto, la Corte Constitucional señaló¹³⁹ que, con base en estos principios, existe un mandato de preferencia en el ejercicio de competencias: En los asuntos estrictamente locales se preservará la competencia de las Entidades Territoriales; mientras que en todo lo que trascienda el ámbito local, se preferirá la competencia del nivel central, correspondiendo a la ley regular la materia¹⁴⁰.

3.2 UTILIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD DURANTE LA ETAPA PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.

¹³⁶CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-983 del 26 de septiembre de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-149 del 04 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-983 del 26 de septiembre de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

¹³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-937 del 23 de noviembre de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-149 del 04 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Como bien lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 09 de julio de 2019¹⁴¹, *“La Constitución Política en los artículos 113 y 209 consagra el principio de colaboración interinstitucional y armónica como eje articulador de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades del Estado. De esta manera se evitan actuaciones desorganizadas y aisladas y se garantiza una mejor utilización de los bienes y de los recursos públicos”*.

En este mismo concepto, indica el Consejo de Estado que la celebración de convenios interadministrativos es *“Una de las formas de concretar el mandato constitucional de colaboración interinstitucional”*. Esto en concordancia con el artículo 95 de la ley 489 de 1998, que en su tenor literal establece:

“Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”

En los convenios interadministrativos no existe preeminencia de una entidad sobre otra, como lo indicó el Consejo de Estado en su concepto: *“El ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias es la nota distintiva en los convenios interadministrativos por lo que no existe preeminencia del contratante respecto del contratista, sino más bien las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra”*.

En el mismo concepto, señala el Consejo de Estado que la esencia de los convenios interadministrativos es que cada una de las entidades *“realice los cometidos estatales a su cargo, «[p]ues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios”*.

En concepto del 09 de julio de 2019¹⁴², la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado distingue entre convenios interadministrativos de contenido patrimonial y aquellos que no tienen contenido patrimonial. Sobre los primeros, el Consejo de Estado precisa que *“se someten al régimen de los contratos interadministrativos”*. Mientras que respecto a los segundos *“si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen ese elemento oneroso o económico pues esencialmente giran en torno a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad para el logro del bien común”*.

Sobre los convenios interadministrativos con contenido patrimonial, complementa el Consejo de Estado:

“Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos es posible que cada entidad incurra en costos y gastos para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o

¹⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2019-00012-00(2410) del 09 de julio de 2019. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

¹⁴² Ibidem

financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos o el pago de un precio o una remuneración.

En todo caso, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 CP (moralidad, economía, celeridad, entre otros).

También es innegable que los convenios interadministrativos están cobijados por el principio de protección de los recursos públicos”.

En sentencia de la sección tercera del Consejo de Estado¹⁴³, se consideró que una entidad del orden nacional, en este caso INVIAS, podía demandar la nulidad del acto de adjudicación de un proceso de licitación efectuado por una entidad territorial en el marco de un convenio interadministrativo a través del cual INVIAS aportaba los recursos para la ejecución de unas obras. En esa ocasión, el máximo tribunal de lo Contencioso administrativo justificó su decisión en la siguiente forma:

“es claro para la Sala que el Invias se encuentra legitimado en la causa por activa para impetrar la pretensión de nulidad contra el acto de adjudicación y la de nulidad absoluta del contrato celebrado como producto de esta, dado que las normas que consagran la legitimación en manera alguna imponen que deba derivarse exclusivamente del hecho de haber sido un oferente no favorecido dentro del procedimiento de selección.

En efecto, el demandante basa su reclamación en la posible transgresión de su derecho subjetivo derivado de su calidad de extremo suscribiente dentro del convenio interadministrativo, en cuyo marco se gestó el procedimiento de selección que dio origen al acto de adjudicación acusado, en tanto fue con el aporte de sus recursos y su apoyo técnico que se edificó la referida licitación.

En similar sentido se encuentra legitimado en la causa por activa para pretender la nulidad absoluta del contrato celebrado como consecuencia del acto enjuiciado, en tanto que, por cuenta de las mismas circunstancias narradas, se evidencia el interés directo que le asiste para controvertir la legalidad del acuerdo censurado”.

Agrega el Consejo de Estado¹⁴⁴ que los convenios interadministrativos “*buscan aunar esfuerzos para la materialización de los intereses comunes o ejecución de funciones complementarias con una misma finalidad*”. Es decir, que en estos convenios “*prestaciones relacionadas con la cooperación para el cumplimiento de un fin común en desarrollo de funciones propias de las entidades vinculadas en el negocio jurídico*”.

En otra ocasión, el Consejo de Estado¹⁴⁵ determinó que un negocio jurídico que se denominó convenio interadministrativo, en realidad no era tal en razón a, entre otros motivos, por no estar presente los principios de coordinación y la cooperación que caracteriza a los convenios: “*Lo*

¹⁴³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 47001-23-33-000-2014-00045-02(62538) del 19 de marzo de 2020. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 85001-23-31-000-2011-00154-01(49148) del 23 de abril de 2021. C.P. Maria Adriana Marín.

¹⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 25000-23-36-000-2015-01315-01(57822) del 21 de mayo de 2021. C.P. Jose Roberto Sáchica Méndez

primero en lo que repara la Sala es que en el denominado “convenio interadministrativo” (...), FONDECUN no obró de manera principal en cumplimiento de los principios de coordinación y cooperación que caracterizan a este tipo de acuerdos, en el entendido que se celebran para el logro de los fines de la Administración a través de la gestión conjunta de competencias administrativas, sino que lo hizo, realmente, en desarrollo de sus funciones de naturaleza industrial, comercial y de gestión económica y, por tanto, según lo previamente expuesto, en desarrollo de ese negocio jurídico sus actos estuvieron regidos por el derecho privado”.

Por su parte, en sentencia emitida por la sección tercera del Consejo de Estado¹⁴⁶, *“los convenios interadministrativos propiamente dichos la conjunción de la voluntad de las entidades públicas obedece a la gestión conjunta de competencias administrativas en procura de la realización de fines comunes a todas las que intervienen en el convenio y, por tanto, cada una de ellas se obliga en relación con las funciones que le son propias, pero que, aunadas, contribuyen a la realización de un fin común o compartido, que es, en definitiva, lo que motiva que todas converjan en un mismo acuerdo de voluntades para su consecución”.*

3.3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1454 DE 2011 - LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La ley 1454 del 29 de junio de 2011 fue expedida por el Congreso de la República en cumplimiento de lo estipulado en el inciso primero del artículo 288 de la constitución de 1991, que a su tenor literal determinó: *“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.*

De conformidad con lo expuesto en el artículo primero, la mencionada ley tiene por objeto *“dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En cuanto a la finalidad de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se resalta lo consignado en el inciso segundo del artículo segunda sobre distribución de competencias:

“La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades

¹⁴⁶CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 05001-23-33-000-2019-03139-01(66756) del 21 de mayo de 2021. C.P. Jose Roberto Sáchica Méndez

territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”.

El profesor Diego Younes Moreno destaca la importancia de la ley 1454 de 2011, al manifestar¹⁴⁷ que *“La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial también debe propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”.*

Del contenido de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se resalta el mandato para la rama legislativa de promover la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y las entidades territoriales (artículo 21), con el fortalecimiento de los municipios como entidades fundamentales dentro de la división político-administrativa del Estado.

El título III de la mencionada ley es el que contiene las normas concernientes al ejercicio y distribución de competencias. De forma genérica el artículo 26 define competencia como *“la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales”.*

El artículo 27 trae a colación los principios rectores para el ejercicio de las competencias, dentro de los cuales se encuentran los tres principios constitucionales ya vistos: Coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Vale la pena destacar que la ley agrega un aspecto que no está contenido en lo que la Corte Constitucional ha definido como principio de subsidiariedad consistente en que *“el desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia.”*

De esto último se extrae que la ley otorgó una suerte de control por parte de las entidades del orden nacional hacia las Entidades Territoriales, dotándolas de un margen de discrecionalidad para decidir si entran a ejercer una competencia que es propia de estas últimas. A la fecha este precepto que se incluyó en el artículo 27 de la ley 1454 de 2011 no ha tenido desarrollo ni a nivel reglamentario, ni jurisprudencia. De forma tal que no es claro cuáles son los criterios para que la Nación, en virtud del principio de subsidiariedad, asuma las competencias que son propia de las autoridades locales.

Queda en el aire si existen criterios objetivos o subjetivos, respecto de las cuales la Nación determine que una Entidad Territorial está imposibilitada para ejercer cierta competencia y, de esta forma, pueda entrar a asumirla, aumentando el riesgo de vaciar, así sea transitoriamente, de contenido una competencia que es propia de aquellas.

Con esto se pierde uno de los requisitos que la Corte Constitucional instituyó para aplicar el principio de subsidiariedad, y es que la competencia debe ser compartida. La ley 1454 de 2011 no señala expresamente que la entidad del orden nacional puede entrar a ejercer una competencia territorial cuando la constitución u otra ley también le asignó esa competencia, sino que amplía en

¹⁴⁷ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. 13 ed. Colombia. Legis. 2014, 548 p. ISBN: 978-958-767-125-4

rango a que simplemente la Entidad Nacional sea la rectora en la materia específica de la competencia.

Es conveniente examinar si el legislador, con el mandato del artículo 27 de la ley 1454 de 2011, pretendió instaurar una especie de control de tutela de la Nación hacia las entidades descentralizadas territorialmente.

El profesor Libardo Rodríguez define el control de tutela como¹⁴⁸ *“aquel que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, territorialmente y por servicios”*.

Agrega el autor referenciado que *“ante las entidades descentralizadas territorialmente, el control del tutela que el Estado ejerce sobre ellas está de ordinario en manos del Congreso y del Gobierno. El primero, mediante la regulación legal de las actividades que son objeto de descentralización hacia las entidades territoriales. El segundo, por medio del ejercicio del poder reglamentario respecto de esa misma regulación legal”*. Sin embargo, precisa el profesor Rodríguez, respecto a este tipo de control, que *“debe tenerse en cuenta que la regla general es la autonomía, es decir, que solo existe control en los casos determinados por la ley”*.

Señala Libardo Rodríguez que¹⁴⁹ *“el control de tutela se ejerce fundamentalmente sobre los actos que expiden las entidades y autoridades descentralizadas, lo mismo que sobre su actividad general. Sin embargo, este control se lleva a cabo en un grado bastante menos estricto que el que se realiza en caso de control jerárquico. En efecto, el control de tutela no permite, por regla general, la revocación o reforma de los actos, sino que se efectúa mediante otros mecanismos”*. Sobre los mecanismos con los cuales se ejerce control de tutela a las entidades descentralizadas, se encuentran:¹⁵⁰

“a. La iniciativa para adoptar ciertas decisiones de los órganos deliberantes puede corresponder exclusivamente a la autoridad encargada del control. Así, los artículos 300 y 313 de la Constitución, que establecen las atribuciones de las asambleas departamentales y concejos municipales, condicional el ejercicio de algunas de ellas a la iniciativa del gobernador o del alcalde, respectivamente.

b. Los gobernadores y alcaldes pueden objetar los proyectos de ordenanzas y acuerdos, cuando los consideren ilegales o inconvenientes.

c. El gobernador puede enviar al tribunal de lo contencioso administrativo correspondiente, los acuerdos municipales aprobados y sancionados, cuando considere que son ilegales.

d. Con fundamento en el artículo 159 del CPACA, las autoridades administrativas centrales pueden demanda los actos de las entidades territoriales que consideren ilegales”.

El maestro Vidal Perdomo habla del principio de supremacía presidencial, indicando que¹⁵¹ *“si bien el presidente no interviene en los asuntos departamental y municipal y no puede en ellos dar instrucciones a gobernadores y alcaldes, pues en ellos justamente actúan con autonomía propia de la descentralización, en los asuntos nacionales que daban cumplirse dentro del territorio de los*

¹⁴⁸ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 19 ed. Colombia. Temis. 2015, 85 p. ISBN: 978-958-35-1075-5

¹⁴⁹ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 19 ed. Colombia. Temis. 2015, 86 p. ISBN: 978-958-35-1075-5

¹⁵⁰ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 19 ed. Colombia. Temis. 2015, 86 - 87 p. ISBN: 978-958-35-1075-5

¹⁵¹ VIDAL PERDOMO, Jaime y MOLINA BETANCUR, Carlos. Derecho Administrativo. 14 ed. Colombia. Legis. 2016, 191 p. ISBN: 978-958-767-384-5

departamentos y municipios dichos funcionarios están obligados por la Constitución (arts. 303 y 315) a cumplir los decretos del gobierno nacional”.

El Consejo de Estado en sentencia del 08 de febrero de 2001, con ponencia del Consejero Ricardo Hoyos Duque¹⁵², considera que el interés directo de la Nación en actividades de las entidades descentralizadas, *“deviene de la tutela administrativa que ejerce sobre ellas”*. En esta misma sentencia, en lo que específicamente se refiere al control de tutela, citando a Jean Rivero, el Consejo de Estado estableció que *“este control es necesario, a la vez, tanto en interés del Estado mismo, que debe salvaguardar su unidad política y vigilar el respeto a la ley, como en interés de la persona descentralizada, primera víctima de la mala gestión de sus representantes, y asimismo en interés de los individuos que pueden tener necesidad de una protección contra la autoridad descentralizada”*.

En ese sentido, agrega el Consejo de Estado que *“En relación con los procedimientos de tutela esta puede ejercerse mediante una extensa gama de medidas de control. El legislador escoge entre ellas las que juzga más adecuadas, según el grado de autonomía que pretenda conferir a la persona jurídica de que se trate. Estas medidas conciernen bien a la persona misma de las autoridades descentralizadas, bien a sus decisiones o a los medios de ejecución de éstas. En cuanto a la tutela frente a las decisiones o actos jurídicos, ésta ha sido considerada durante largo tiempo como esencial y puede incidir en cuanto al fondo, a su oportunidad o a su legalidad”*.

Para finalizar, en la referenciada sentencia el Consejo de Estado indica que *“El profesor André de LAUBADERE por su parte, señala que el control de tutela no se presume; por consiguiente, no existe más que en la medida y dentro de los límites que la ley ha previsto”*.

Más adelante, el artículo 28 estableció que los actos de las entidades territoriales *“no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales”*, salvo el control de constitucionalidad o de legalidad que se ejerza ante la autoridad judicial competente.

También es pertinente resaltar que el párrafo del mencionado artículo consignó que son los municipios quienes, cuando sientan que se encuentran en incapacidad para ejercer una competencia de la cual son titulares, solicitarán a la nación que concurra en ella.

Por otra parte, esta ley agrega cinco principios adicionales, diferentes a los de origen constitucional:

-Complementariedad: Faculta a las Entidades Territoriales para utilizar mecanismos tales como la asociación, la cofinanciación, la delegación o la celebración de convenios, para prestar los servicios a su cargo y ejecutar proyectos regionales.

-Eficiencia: Prescribe que, tanto las Entidades territoriales como la Nación *“garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales”*.

-Equilibrio entre competencias y recursos: Impone el deber de asignar recursos previos al traslado de competencias.

-Gradualidad: Dispone que *“La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad”*.

¹⁵² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia con radicado No. 16661 del 08 de febrero de 2001. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

-Responsabilidad: Las competencias en cada uno de los niveles de la administración se asumirán *“sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente”*.

Como se puede ver, es muy poco lo que aportó la Ley de Ordenamiento Territorial a la distribución de competencias entre las Entidades Territoriales y la Nación, a pesar de ser la llamada a hacer según lo dispuesto en el artículo 288 constitucional.

De otro lado, vale la pena acotar que no son sinónimos los criterios de distribución de competencias y los criterios de ejercicio de competencias. Por el primero la Corte constitucional ha señalado que debe propender porque las competencias se atribuyan a distintos órganos, garantizando la materialización del objeto propio de la acción estatal. En este sentido, no es dable *“la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar”*¹⁵³.

En asuntos de distribución de competencias, la Corte ha señalado que se debe hacer con base en los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Si se efectúa siguiendo estos parámetros, la distribución de competencias tendrá un alcance de *“garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales”*, derivando en que, incluso, las autoridades legislativas que propendan por restringir dicha autonomía, deben *“responder a un principio de razón suficiente”*.

Así mismo, el criterio para el ejercicio de la competencia en los distintos niveles de la administración pública se refiere a que *“todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República”*¹⁵⁴. Agrega la Corte Constitucional que todo lo que por esencia es nacional, no puede ser regulado con criterios locales, y viceversa.

De otra parte, la restricción al principio de autonomía de las Entidades Territoriales está supeditado a los fines constitucionales perseguidos. De esta forma, entre más grave sea el grado de restricción del ejercicio de la autonomía territorial, mayor debe ser el grado satisfacción de los fines constitucionales que se pretendan, sobre unos criterios razonables y proporcionados¹⁵⁵.

Resulta imperioso recordar que los fines constitucionales son el catálogo de valores de carácter axiológico, de los cuales se emana lo que busca conseguir el estado a través de sus acciones. El artículo segundo de la Constitución señala los fines que se resaltan a continuación:

-Servir a la comunidad.

-Promover la prosperidad general.

-Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

-Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

-Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 del 05 de junio de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁵⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-937 del 23 de noviembre de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Uno de los ejemplos por antonomasia de casos en los cuales las autoridades del orden nacional pueden restringir el ejercicio de competencias por parte de entidades del orden territorial, es cuando se trata de la protección del fin constitucional superior de la defensa del territorio nacional, partiendo del hecho de que el resguardo de la soberanía del territorio colombiano se encuentra en cabeza de la Nación.

De igual forma, del fin constitucional de promover la prosperidad general, en materia de competencias entre entidades de distintos ordenes se tiene que uno de los factores de distribución de competencias es el interés superior, entendido como la existencia dentro del ámbito local de motivos imperiosos que justifiquen la intervención de la nación dentro de las competencias territoriales¹⁵⁶.

La posibilidad de que la Nación realice intervenciones puntuales en asuntos que son competencias de la Entidad Territorial, en el marco de un estado unitario, se admite siempre y cuando exista de por medio un asunto de interés nacional superior. El concepto de interés general es muy amplio y, en principio, pareciera estar sujeto a la discrecionalidad de las autoridades del orden nacional. La Corte Constitucional¹⁵⁷ ha enunciado unos asuntos que son considerados como de interés general: Orden público y actividades de trascendencia económica.

En este punto, retomando lo esbozado en párrafos superiores, es oportuno preguntarse si existe un control por parte de las entidades del orden nacional sobre las actividades de las entidades del orden territorial. En primer lugar, hay que diferenciar el control de tutela del control jerárquico.

En la administración pública, el control jerárquico es aquel que es propio del sector central de la administración. Se caracteriza por la existencia de una relación de subordinación entre una autoridad superior y una autoridad o funcionario de inferior jerarquía, o sobre sus actos¹⁵⁸. Este control jerárquico no requiere de la existencia de una regla expresa que lo autorice, sino simplemente con la acreditación de la calidad de autoridad de superior jerarquía.

En tanto que el control de tutela *“no implica una independencia total por aparte de las entidades territoriales o descentralizadas, por ello a constitución o la ley confiere a la autoridad central la facultad de ejercer sobre éstas un control basado en dependencia no jerárquica para coordinar, orientar e instruir sus actividades conforme con las políticas trazadas por el gobierno (...)”*¹⁵⁹.

La Corte Constitucional, en sentencia C-497A de 1994¹⁶⁰ concluyó que, en materia de ejercicio de competencias en un estado descentralizado, a pesar de existir una dirección unificada, no es a título de control jerárquico sino como control de tutela.

En la misma sentencia se hacen las siguientes observaciones sobre el control de tutela:

1. El control de tutela es necesario, en razón al interés del estado para salvaguardar la unidad política, así como para proteger a los habitantes del territorio frente a abusos de las autoridades territoriales.
2. El control debe ser conciliado, con la finalidad de que no se presenten choques con la autonomía reconocida sobre las Entidades Territoriales.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 095 del 11 de octubre de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-727 del 21 de junio de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁵⁹ Carreño Corredor, E. (2001). Organización Administrativa de Bogotá D.C. (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.

¹⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A del 03 de noviembre de 1994. Vladimiro Naranjo Mesa.

3. El control de tutela requiere que previamente esté expresamente consignado en un texto, incluyendo la autoridad que lo ejerce y demás aspectos necesarios para precisar su contenido.

Dentro de la normativa que al interior del ordenamiento jurídico hace referencia a la distribución y ejercicio de competencias entre entidades de distintos niveles, se trae nuevamente a colación lo establecido sobre el principio de subsidiariedad en el artículo 27 de la ley 1454 de 2011, en donde parece darles la potestad a las entidades nacionales para decidir discrecionalmente ejercer una competencia de una autoridad territorial.

En sentencia C-189- de 2019¹⁶¹, la Corte Constitucional fue clara al determinar que *“aunque la Constitución Política de 1991 difirió y confió en el Legislador la determinación concreta del alcance de la autonomía de las entidades territoriales, mediante una Ley Orgánica, donde se estableciera la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (artículo 288 de la Constitución), el Constituyente incluyó contenidos constitucionales mínimos del ordenamiento territorial, a la luz de la norma suprema (...)”*.

Los contenidos mínimos constitucionales del ordenamiento territorial a los que hace referencia la Corte Constitucional, de conformidad con la sentencia enunciada, como ya se ha dicho anteriormente, se refieren a:

-Lo dispuesto en el artículo 1 de la constitución Política, en cuanto a la organización de Colombia como estado: República unitaria, descentralizada y con autonomía de las Entidades Territoriales.

-Los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia establecidos en el artículo 288 superior, desde su dimensión como principio constitucional, y no bajo la acepción establecida en la ley 1454 de 2011.

-El contenido del artículo 287 de la constitución.

Estos tres contenidos mínimos constitucionales se anteponen al control jerárquico, la subordinación o sometimiento por parte de las entidades territoriales a las autoridades del orden nacional.

El mencionado artículo 287 constitucional estableció de forma taxativa que las entidades territoriales gozan se autonomía para la gestión de sus intereses, en virtud de la cuál tendrán los siguientes derechos:

1. A gobernarse por autoridades propias.
2. A ejercer las competencias que les correspondan.
3. A administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. A participar en las rentas nacionales.

¹⁶¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 del 09 de mayo de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Sobre estos cuatro derechos, la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1993 consagró que se trata del reducto mínimo del contenido constitucional básico de la garantía de la autonomía territorial. Dicho de otra forma, conforman el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es indisponible incluso para el legislador al momento de expedir sus leyes.

Con base en lo expuesto, vale la pena realizarse las siguientes preguntas: ¿Puede la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial distribuir las competencias que hacen parte del contenido mínimo constitucional del ordenamiento territorial?; y ¿Las competencias que hacen parte del núcleo esencial de la autonomía territorial están sujetas a un control de tutela por parte de autoridades del orden nacional?

Con fundamento en lo preceptuado por la Corte Constitucional en diversas sentencias¹⁶², el núcleo esencial como contenido mínimo constitucional de la autonomía territorial impone un mandato constitucional a todas las demás autoridades, especialmente a la legislativa que es la encargada de expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial, la obligación de que adopten como criterio para distribuir competencias el respeto por ese reducto mínimo.

De forma tal que una regla contenida en la ley 1454 de 2011, que vaya en contra del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales definido tanto en los principios constitucionales de autonomía, subsidiariedad, concurrencia y coordinación, necesariamente tendrá que ser invalidada, para poder armonizar el ordenamiento jurídico.

No es dable pensar en la posibilidad de que exista un control de tutela por parte de las entidades del orden nacional frente al ejercicio de las competencias de las entidades territoriales que integran su núcleo esencial. Pensar lo contrario sería equiparar a las entidades territoriales con las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta adscritas o vinculadas a un sector administrativo, las cuales, en virtud de lo expuesto en el artículo 41 de la ley 489 de 1998, están sujetas a un control de la tutela por parte de los ministros y los directores de departamento administrativo.

Si bien es admisible lo expuesto por parte de la Corte Constitucional respecto a que el ejercicio de las competencias territoriales puede ser sujeto a control de tutela por parte de la Nación, este encuentra su límite en las competencias que hacen parte del núcleo esencial de la autonomía territorial. De esta forma, se armonizaría el mandato del control de tutela sobre el ejercicio de las competencias territoriales, sin afectar aquellos que son propias del contenido mínimo esencial. Para estas competencias existen otros tipos de controles, tales como el control jurisdiccional (de legalidad o de constitucionalidad) e, incluso, el control político.

No está demás acotar el hecho de que para que exista un control de tutela, una regla (ley) tiene que otorgar esa potestad a una autoridad nacional. Sin embargo, como se ha expuesto, el legislador no puede alterar el núcleo esencial de la autonomía constitucional, por lo que en sentido estricto el ordenamiento jurídico colombiano proscribía la posibilidad de que exista un control de tutela sobre dichas competencias.

¹⁶² Entre las sentencias que ha expedido la Corte Constitucional y hacen referencia al núcleo esencial, se encuentran las siguientes: C-517 de 1992, C-540 de 2001, C-579 de 2001, C-1051 de 2001, C-1098 de 2001, C-1258 de 2001, C-251 de 2003, C-105 de 2004, C-448 de 2005, C-121 de 2006, C-957 de 2007, C-306 de 2009, C-978 de 2010, C-072 de 2014, C-123 de 2014, C-145 de 2015, C-035 de 2016 y C-189 de 2019.

Por último, seguidamente se procederá a llevar a cabo un estudio de casos, con el objetivo de evidenciar cómo a través de cláusulas consagradas en convenios interadministrativos, se llegan a tener injerencias en las competencias que son propias de autoridades territoriales.

4. ESTUDIO DE CASOS

4.1. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS

1. Convenio Interadministrativo No. 2280 del 31 de diciembre de 2014

Entidades: INVIAS y municipio de Purificación – Tolima

Objeto: Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía Chenche – Hilarco en el municipio de purificación en el departamento del Tolima.

Valor: \$720.000.000.

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Primera, parágrafo primero: El municipio deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el instituto, tales como presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliegos de condiciones utilizados por el instituto en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el instituto. El incumplimiento de lo previsto en el presente parágrafo constituirá causal de terminación del convenio.

Cláusula Séptima. Obligaciones del instituto, literal b: Suministrar al municipio las especificaciones técnicas de construcción de carreteras; literal c: Entregar elaborado el presupuesto oficial y análisis de precios unitarios de las obras a ejecutar y entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Obligaciones del municipio, literal d: Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de pliego de condiciones entregado por el instituto, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos; literal e: Presentar a la subdirección de la red terciaria y férrea del instituto, para su visto bueno, los pliegos de condiciones previamente definidos, antes de la respectiva publicación para la contratación de las obras; literal j: Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas (precontractual, contractual y liquidación).

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el municipio si no se cumplieren con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

2. Convenio Interadministrativo No. 2198 del 31 de diciembre de 2014

Entidades: INVIAS y municipio de Piojó – Atlántico

Objeto: Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la vía cerrito – estación de servicio vía al mar, municipio de piojo, departamento del atlántico, de acuerdo con las estipulaciones del presente convenio.

Valor: \$450.000.000.

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Primera, parágrafo primero: El municipio deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el instituto, tales como presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliegos de condiciones utilizados por el instituto en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el instituto. El incumplimiento de lo previsto en el presente parágrafo constituirá causal de terminación del convenio.

Cláusula Séptima. Obligaciones del instituto, literal b: Suministrar al municipio las especificaciones técnicas de construcción de carreteras; literal c: Entregar elaborado el presupuesto oficial y análisis de precios unitarios de las obras a ejecutar y entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Obligaciones del municipio, literal d: Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de pliego de condiciones entregado por el instituto, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos; literal e: Presentar a la subdirección de la red terciaria y férrea del instituto, para su visto bueno, los pliegos de condiciones previamente definidos, antes de la respectiva publicación para la contratación de las obras; literal j: Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas (precontractual, contractual y liquidación).

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el municipio si no se cumpliere con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

3. Convenio Interadministrativo No. 2168 del 31 de diciembre de 2014

Entidades: INVIAS y municipio de Tiquisio – Bolívar

Objeto: Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la vía sudan – Puerto rico – puerto coca – Tiquisio nuevo, municipio de Tiquisio, departamento de Bolívar, de acuerdo con las estipulaciones del presente convenio.

Valor: \$1.350.000.000.

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Primera, párrafo primero: El municipio deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el instituto, tales como presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliegos de condiciones utilizados por el instituto en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el instituto. El incumplimiento de lo previsto en el presente párrafo constituirá causal de terminación del convenio.

Cláusula Séptima. Obligaciones del instituto, literal b: Suministrar al municipio las especificaciones técnicas de construcción de carreteras; literal c: Entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Obligaciones del municipio, literal d: Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de pliego de condiciones entregado por el instituto, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos; literal e: Presentar a la subdirección de la red terciaria y férrea del instituto, para su visto bueno, los pliegos de condiciones previamente definidos, antes de la respectiva publicación para la contratación de las obras; literal j: Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas (precontractual, contractual y liquidación).

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el municipio si no se cumpliere con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se lelgare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

4. Convenio Interadministrativo No. 0517 del 09 de abril de 2015

Entidades: INVIAS y municipio de Pisba – Boyacá

Objeto: Aunar esfuerzos entre el municipio de Pisba y el Instituto Nacional de Vías para la construcción del puente sobre el río pisbano de la vía Pisba a Mongua, municipio de Pisba

Valor: \$1.530.000.000.

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Primera, párrafo primero: El municipio deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el instituto, tales como presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliegos de condiciones utilizados por el instituto en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el instituto. El incumplimiento de lo previsto en el presente párrafo constituirá causal de terminación del convenio.

Cláusula Séptima. Obligaciones del instituto, literal b: Suministrar al municipio las especificaciones técnicas de construcción de carreteras; literal c: Entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Cláusula octava Obligaciones del municipio, literal d: Elaborar los pliegos de condiciones con base en el modelo de pliego utilizado por el instituto en sus procesos contractuales (...); literal i: Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas (precontractual, contractual y liquidación).

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el municipio si no se cumpliere con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

5. Convenio Interadministrativo No. 1580 del 24 de noviembre de 2014

Entidades: INVIAS y municipio de Fonseca – La Guajira

Objeto: El municipio de Fonseca realizará el mantenimiento y rehabilitación de la carretera Fonseca – Almapoque, departamento de La Guajira, de acuerdo con las estipulaciones del presente Convenio.

Valor: \$2.840.000.000.

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Primera, párrafo primero: El municipio de fonseca deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el instituto, tales como presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliegos de condiciones utilizados por el instituto en sus procesos de selección contractuales.

Cláusula Séptima. Obligaciones del instituto, literal b: Suministrar al municipio las especificaciones técnicas de construcción de carreteras; literal c: Entregar elaborado el presupuesto oficial y análisis de precios unitarios de las obras a ejecutar.

Cláusula octava Obligaciones del municipio, literal d: Elaborar los pliegos de condiciones con base en el modelo de pliego utilizado por el instituto en sus procesos contractuales (...); literal i: Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas (precontractual, contractual y liquidación).

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el municipio si no se cumplieren con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se lelgare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

6. Convenio Interadministrativo No. 1891 del 23 de diciembre de 2014

Entidades: INVIAS y municipio de Anolaima – Cundinamarca

Objeto: El municipio de Anolaima realizará la reconstrucción de la cubierta y mantenimiento estación férrea la florida, municipio de Anolaima departamento de Cundinamarca, de acuerdo con las estipulaciones del presente Convenio.

Valor: \$315.000.000.

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Primera, parágrafo primero: El municipio deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el instituto, tales como presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y el modelo de pliegos de condiciones utilizados por el instituto en sus procesos contractuales.

Cláusula Séptima. Obligaciones del instituto literal c: Dar visto bueno a los pliegos para la contratación por licitación pública o menor cuantía según sea el caso, garantizando la idoneidad y experiencia para la realización de este proyecto.

Cláusula octava Obligaciones del municipio, literal c: Elaborar los pliegos de condiciones con base en el modelo de pliego utilizado por el instituto en sus procesos contractuales (...); literal h: Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas (precontractual, contractual y liquidación).

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el municipio si no se cumplieren con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

7. Convenio Interadministrativo No. 01231 del 10 de noviembre de 2017

Entidades: INVIAS, departamento de caldas e instituto de financiamiento promoción Caldas INFICALDAS.

Objeto: Mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías para la conectividad regional, financiados con recursos de la enajenación de Isagen en el departamento de Caldas.

Valor: \$78.410.429.831

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula Séptima. Obligaciones del departamento, numeral 5: Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de pliego de condiciones tipo entregado por el instituto, el cual debe presentarse para visto bueno de la dirección de contratación del instituto en lo relacionado con el pliego tipo y de la subdirección de la red terciaria y férrea en los demás aspectos, previo a la publicación de los prepliegos.

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el departamento si no se cumplieren con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

Cláusula octava Obligaciones del instituto, numeral 2: Suministrar al departamento las especificaciones técnicas de construcción de carreteras; 3: Entregar los pliegos de condiciones utilizados por el instituto en sus procesos de selección; 7: El instituto a través de la dirección de contratación en lo relacionado con el pliego tipo y de la subdirección de la red terciaria en los demás aspectos, dará visto bueno a los pliegos de condiciones, antes de la respectiva publicación para la contratación de las obras.

8. Convenio Interadministrativo No. 01225 del 09 de noviembre de 2017

Entidades: INVIAS, departamento de Caquetá

Objeto: Convenio interadministrativo por medio del cual el instituto nacional de vías autoriza al departamento del Caquetá para la intervención de las vías terciarias a cargo del Instituto, vía: 1) Morelia — Valparaiso — Solita Código 08851 2) El Paujil — Cartagena Del Chaira Codigio (Sic) 11951 Y 3) El Triunfo — La Yee Codigo 111694) La Yee — Milán Codigo 10163. mediante la

realización de obras de mejoramiento y/o pavimentación en jurisdicción del departamento de Caquetá

Valor: Sin valor

Particularidad: figura del art. 95 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula Quinta. Obligaciones del departamento, numeral 1: Recibir las vías que se requieren intervenir para la ejecución de los proyectos objeto del presente convenio, según lo solicitado por el departamento; 2: Entregar las obras realizadas en la vía terciaria al momento en que termine la ejecución del objeto del presente convenio; 5: Mantener indemne al INVIAS de cualquier reclamación por daños ocasionados a terceros y por temas ambientales generados con ocasión de la ejecución de las obras en vías a cargo del INVIAS y cuya intervención es autorizada a través del presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se lelgare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

9. Convenio Interadministrativo No. 01182 del 31 de octubre de 2017

Entidades: INVIAS y departamento de Valle Del Cauca.

Objeto: Aunar esfuerzos entre el invias y el departamento del Valle Del Cauca para adelantar la construcción de la doble calzada, mejoramiento y/o mantenimiento de la carretera Cali – Crucero – Candelaria, departamento del Valle del Cauca.

Valor: \$155.856.149.959

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula Séptima. Obligaciones del departamento, numeral 12: Coordinar y gestionar los procesos de ejecución de los proyectos, en las diferentes etapas (precontractual, contractual y liquidación).

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el departamento si no se cumplieren con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se lelgare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

Cláusula octava Obligaciones del instituto, numeral 2: Suministrar al departamento las especificaciones técnicas de construcción de carreteras

10. Convenio Interadministrativo No. 01163 del 30 de octubre de 2017

Entidades: INVIAS y municipio de Gigante - Huila

Objeto: Convenio interadministrativo por medio del cual el instituto nacional de vías autoriza al municipio de Gigante para intervenir las vías terciarias a cargo del instituto, con códigos 20284, 20291, 20295, 20302, 20432, mediante la realización de obras de mantenimiento en jurisdicción del municipio de gigante, departamento del Huila.

Valor: Sin valor

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula Quinta.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de la ejecución de las obras será de responsabilidad únicamente del **MUNICIPIO**.

Parágrafo tercero: El municipio se obliga a mantener indemne al instituto frente a cualquier reclamación proveniente de terceros que tenga como causa las actuaciones del mismo

11. Convenio Interadministrativo No. 01023 del 29 de septiembre de 2017

Entidades: INVIAS y el municipio de Honda - Tolima.

Objeto: Aunar esfuerzos entre el municipio de Honda y el Instituto Nacional de Vías para las obras de Iluminación del Puente Luis Ignacio Andrade, de la carretera Fresno – Honda, Ruta 5007

Valor: \$48.000.000

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula primera parágrafo segundo: El municipio asumirá definitivamente el pago de energía eléctrica, mantenimiento, reposición y demás costos que se ocasionen luego de la instalación de las luminarias, objeto del presente convenio.

Cláusula sexta numeral 3. Los recursos del presente convenio no podrán ser destinados para ningún fin diferente al establecido en este convenio y por lo tanto deberán ser estrictamente ejecutados por el municipio en la forma acordada en el mismo, so pena de dar inicio a las acciones legales a que haya lugar.

Cláusula Séptima. Obligaciones del municipio, numeral 4: Adelantar el proceso de selección según el modelo de pliego de condiciones que para este fin tenga el MUNICIPIO.

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el MUNICIPIO si no se cumplieren con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del municipio.

Cláusula novena. Parágrafo: En caso de presentarse controversias entre el supervisor del convenio designado por el instituto y el municipio, estas serán dirimidas por el subdirector de la red nacional de carreteras del instituto. En caso de no llegarse a un acuerdo, se acudirá al director operativo, cuya decisión será definitiva.

12. Convenio Interadministrativo No. 00971 del 05 de septiembre de 2017

Entidades: INVIAS y el departamento del Huila

Objeto: Aunar esfuerzos entre el INVIAS y el departamento de Huila para adelantar el mejoramiento y mantenimiento de la carretera candelaria – laberinto, sector la plata – belén, departamento del huila.

Valor: \$20.000.000.000

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula primera parágrafo alcance: Con la suscripción del presente convenio interadministrativo se autoriza al departamento a realizar todas las gestiones necesarias para contratar las obras de mejoramiento y mantenimiento con base en los estudios y diseños aportados por el instituto.

Cláusula quinta. Giro de los recursos del presente convenio. El instituto girará al departamento el valor a su cargo, así: B) Un segundo desembolso equivalente al 30% del valor estipulado en el literal a) de la cláusula tercera del presente convenio, con los pliegos tipo INVIAS aprobados por la dirección del instituto.

Cláusula sexta numeral 3. Los recursos del presente convenio no podrán ser destinados para ningún fin diferente al establecido en este convenio y por lo tanto deberán ser estrictamente ejecutados por el departamento en la forma acordada en el mismo, so pena de dar inicio a las acciones legales a que haya lugar.

Cláusula Séptima. Obligaciones del departamento, numeral 5: Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de pliego de condiciones tipo entregado por el instituto, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos, el cual debe presentarse para visto bueno de la dirección de contratación del instituto, previo a la publicación de los prepliegos..

Parágrafo primero: El instituto no suscribirá en un futuro contratos con el DEPARTAMENTO si no se cumplieren con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

Parágrafo segundo: Cualquier reclamación judicial o extrajudicial que se llegare a presentar con ocasión de los procesos de selección de los contratistas y de la ejecución de los contratos y de las obras del objeto contratado será responsabilidad exclusiva del DEPARTAMENTO.

Cláusula octava obligaciones del instituto numeral 10: El instituto a través de la dirección de contratación dará visto bueno a los pliegos de condiciones, antes de la respectiva publicación para la contratación de las obras.

Cláusula novena. Parágrafo: En caso de presentarse controversias entre el supervisor del convenio designado por el instituto y el departamento, estas serán dirimidas por el subdirector de la red nacional de carreteras del instituto. En caso de no llegarse a un acuerdo, se acudirá al director operativo, cuya decisión será definitiva.

13. Convenio Interadministrativo No. 00883 del 08 de agosto de 2017

Entidades: INVIAS y el municipio de Samaná

Objeto: El municipio realizará MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LAS VÍAS LA PLANTA Y CALIFORNIAS EN EL MUNICIPIO DE SAMANÁ, DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, de acuerdo con las estipulaciones del presente convenio.

Valor: \$900.000.000

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula primera parágrafo primero: EL MUNICIPIO deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el INSTITUTO, tales como, presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliego de condiciones utilizado por EL INSTITUTO en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el INSTITUTO.

Cláusula séptima. Obligaciones del INSTITUTO: c) Entregar elaborado el presupuesto oficial y análisis de precios unitarios de las obras a ejecutar y entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Cláusula octava. Obligaciones del MUNICIPIO: d) Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de Pliego de Condiciones entregado por el INSTITUTO, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos, el cual debe presentarse para visto bueno de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del INSTITUTO.

Parágrafo primero: EL INSTITUTO no suscribirá en un futuro contratos con EL MUNICIPIO si no se cumpliere con las obligaciones estipulaas en el presente convenio.

14. Convenio Interadministrativo No. 00884 del 08 de agosto de 2017

Entidades: INVIAS y el municipio de Viterbo

Objeto: El municipio realizará MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LAS VÍAS EL SOCORRO – LA LINDA – LA MÁQUINA Y CANAAN – ALSACIA CÓDIGO 46861 EN EL MUNICIPIO DE VITERBO DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, de acuerdo con las estipulaciones del presente convenio.

Valor: \$900.000.000

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula primera parágrafo primero: EL MUNICIPIO deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el INSTITUTO, tales como, presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliego de condiciones utilizado por EL INSTITUTO en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el INSTITUTO.

Cláusula séptima. Obligaciones del INSTITUTO: c) Entregar elaborado el presupuesto oficial y análisis de precios unitarios de las obras a ejecutar y entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Cláusula octava. Obligaciones del MUNICIPIO: d) Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de Pliego de Condiciones entregado por el INSTITUTO, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos, el cual debe presentarse para visto bueno de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del INSTITUTO.

Parágrafo primero: EL INSTITUTO no suscribirá en un futuro contratos con EL MUNICIPIO si no se cumpliere con las obligaciones estipulaas en el presente convenio.

15. Convenio Interadministrativo No. 00882 del 08 de agosto de 2017

Entidades: INVIAS y el municipio de Palestina

Objeto: El municipio realizará MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA VÍA EL REPOSO – LOS LOBOS EN EL MUNICIPIO DE PALESTINA, DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, de acuerdo con las estipulaciones del presente convenio.

Valor: \$900.000.000

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula primera párrafo primero: EL MUNICIPIO deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el INSTITUTO, tales como, presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliego de condiciones utilizado por EL INSTITUTO en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el INSTITUTO.

Cláusula séptima. Obligaciones del INSTITUTO: c) Entregar elaborado el presupuesto oficial y análisis de precios unitarios de las obras a ejecutar y entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Cláusula octava. Obligaciones del MUNICIPIO: d) Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de Pliego de Condiciones entregado por el INSTITUTO, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos, el cual debe presentarse para visto bueno de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del INSTITUTO.

Parágrafo primero: EL INSTITUTO no suscribirá en un futuro contratos con EL MUNICIPIO si no se cumple con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

16. Convenio Interadministrativo No. 00881 del 08 de agosto de 2017

Entidades: INVIAS y el municipio de Chinchiná

Objeto: El municipio realizará MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA VÍA LA ESTRELLA – CARRETERA DEL MEDIO – BAJO ESPAÑOL EN EL MUNICIPIO DE CHINCHINÁ, DEPARTAMENTO DE CALDAS, de acuerdo con las estipulaciones del presente convenio.

Valor: \$900.000.000

Particularidad: Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998

Cláusulas:

Cláusula primera párrafo primero: EL MUNICIPIO deberá contratar las obras de conformidad con los documentos técnicos suministrados por el INSTITUTO, tales como, presupuesto de obra, análisis de precios unitarios, guías técnicas y pliego de condiciones utilizado por EL INSTITUTO en sus procesos de selección incluidos los requisitos de experiencia y financieros que incluye el INSTITUTO.

Cláusula séptima. Obligaciones del INSTITUTO: c) Entregar elaborado el presupuesto oficial y análisis de precios unitarios de las obras a ejecutar y entregar pliego de condiciones utilizado por el INSTITUTO en sus procesos de selección.

Cláusula octava. Obligaciones del MUNICIPIO: d) Adelantar el proceso de selección utilizando el modelo de Pliego de Condiciones entregado por el INSTITUTO, sin modificar los requerimientos de experiencia y financieros incluidos en ellos, el cual debe presentarse para visto bueno de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del INSTITUTO.

Parágrafo primero: EL INSTITUTO no suscribirá en un futuro contratos con EL MUNICIPIO si no se cumpliere con las obligaciones estipuladas en el presente convenio.

17. Convenio Interadministrativo No. 480 del 21 de julio de 2017

Entidades: Ministerio de Transporte y el Departamento de Risaralda

Objeto: Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Transporte y el departamento de Risaralda para la complementación de los inventarios de la red vial departamental y municipal del departamento de Risaralda.

Valor: \$250.000.000

Particularidad: Considerando 2: 2) Que conforme a las bases del PND 2014-2018; El Ministerio de Transporte deberá continuar con el proceso, iniciado en el año 2007, de asistir en el fortalecimiento técnico de las entidades territoriales con el objetivo de reforzar la capacidad técnica e institucional de las mismas, principalmente en lo concerniente a los principios de adecuada planeación y ejecución de proyectos de infraestructura, conceptos de sostenibilidad vial y gestión de infraestructura de transporte.

Considerando 13: 13) Que actualmente el Programa Plan Vial Regional se ejecuta con recursos Nación razón por la cual se debe adelantar la suscripción de un convenio interadministrativo para la cofinanciación de inventarios de red vial por parte del Ministerio de Transporte al departamento de Risaralda, para la contratación de los inventarios viales de la red departamental y municipal y de esta manera atender el objetivo del PVR conforme a lo indicado en el documento CONPES 3480 señalado en su número III OBJETIVO Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA "PLAN VIAL REGIONAL", literal a. objetivo "El PVR no busca eliminar las funciones y atribuciones de las entidades territoriales sobre la red vial a su cargo; por el contrario, apoyará su desarrollo tomando como punto de partida las capacidades locales existentes y la explotación de sus potencialidades (.)"

Cláusulas:

Cuarta literal A: 2) Cumplir con el objeto del convenio, con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad; por lo tanto, no existe, ni existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno entre el DEPARTAMENTO y el MINISTERIO.

Literal B: 5) El Departamento dentro del marco del proceso contractual que se va a adelantar, deberá utilizar pliegos tipo, los cuales serán remitidos por el Ministerio.

4.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CASOS ESTUDIADOS

De los convenios objeto del estudio jurídico, para efectos de esta tesis es factible extraer el siguiente análisis:

4.2.1. Convenios que dentro de sus fundamentos se encuentra la Delegación de funciones art. 14 ley 489 de 1998:

Los convenios 1 a 7 y 9 a 16, dentro de sus fundamentos o considerandos se puede observar que la entidad del orden nacional delega sus funciones en la entidad del orden territorial, amparados en lo preceptuado en el artículo 14 de la ley 489 de 1998, que en su tenor literal reza:

“La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos”.

Sobre el contenido del citado artículo, en el marco de una demanda de inconstitucionalidad contra el mismo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-727 del 2000¹⁶³, consideró que la delegación de funciones entre entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, “no corresponde al principio general y puede considerarse como impropia, aunque no por ello inconstitucional”. Específicamente, la Corte Constitucional manifestó:

“A juicio de la Corporación, el artículo 14 bajo examen se refiere exclusivamente al mecanismo de la delegación entre entidades públicas, que, como se dijo, cuando opera respecto de entes territoriales puede ser considerado como una delegación impropia, y que en ningún caso fue proscrita por el constituyente, ni se confunde con la desconcentración. Y las referencias de la disposición a la necesidad de celebrar en ciertos casos convenios que regulen la respectiva delegación, tampoco desnaturaliza la figura de la delegación interinstitucional que regula la norma, como se verá más adelante”.

¹⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 727 del 21 de junio de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Después, la Corte determina que si la delegación es temporal *“se erige en una garantía de la autonomía de las entidades funcional o territorialmente descentralizadas”*. Adicionalmente, deberán estar presentes los siguientes elementos: *“previa autorización legal, fijación también legal de las condiciones bajo las que operará la delegación, asunción de la responsabilidad por parte del delegatario y facultad del delegante para reasumir la competencia”*.

Ahora bien, el artículo 14 de la ley 489 de 1998, en su redacción original tenía un párrafo, que indicaba *“Cuando la delegación de funciones o servicios por parte de una entidad nacional recaiga en entidades territoriales, ella procederá sin requisitos adicionales, si tales funciones o servicios son complementarios a las competencias ya atribuidas a las mismas en las disposiciones legales. Si por el contrario, se trata de asumir funciones y servicios que no sean de su competencia, deberán preverse los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada”*.

Este párrafo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-727 del 2000, con el argumento de que, al delegar una entidad del orden nacional sus competencias a una del orden territorial, sin que medie convenio interadministrativo alguno, se estaría resquebrajando la autonomía de estas últimas. En palabras de la Corte:

“A juicio de la Corte, la exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones. Ello por cuanto dicha delegación, si se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, vulnera de manera flagrante la autonomía de la entidad territorial, a quien no compete constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas. La Carta es cuidadosa en la defensa de esta autonomía y por ello, para el reparto definitivo de competencias entre la nación y las entidades territoriales, ha diseñado mecanismos rigurosos, a través de trámites legislativos exigentes, como los propios de las leyes orgánicas

Dicha autonomía, sin embargo, se ve salvaguardada en el evento de delegación, si el traslado de competencias, previamente autorizado por el legislador, resulta ser aceptado por la entidad territorial delegataria mediante la suscripción de un acuerdo, como lo dispone el inciso primero de la disposición sub examine. Sin embargo, el párrafo de la misma, al permitir que para la delegación de funciones afines a las que cumple la entidad delegataria no se requiera de tal convenio, impide el ejercicio legítimo de la autonomía de las entidades territoriales.”

La Corte finaliza aseverando que, bajo ninguna circunstancia, por medio de la suscripción de convenios interadministrativos, se pueden transferir de forma definitiva competencias hacia las entidades territoriales:

“. Dicho convenio, empero, no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias, sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica, conforme al artículo 151 superior. Pero mediante acuerdo de colaboración transitoria, la Corte estima que sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículos 113 y 209 de

la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma”.

4.2. 2. Convenios que dentro de sus fundamentos se encuentra la asociación entre entidades públicas art. 95 ley 489 de 1998:

El convenio interadministrativo No. 8, entre sus fundamentos cita el artículo 95 de la ley 489 de 1998. Este artículo consagró:

“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”.

Sobre el contenido del primer inciso de este artículo, la Corte Constitucional en sentencia C-671 de 1999¹⁶⁴, precisó:

“En cuanto el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, encuentra la Corte que la disposición acusada tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado”.

4.2. 3. Convenios que dentro de sus obligaciones está adelantar la contratación conforme a los documentos tipo entregados por la entidad de orden nacional.

Los convenios interadministrativos No. 1 a 7 y 12 a 17, consignaron diversas obligaciones que se sintetizan en que la entidad del orden nacional deberá remitir a la entidad del orden territorial los documentos/pliegos de condiciones tipo, y esta a su vez se encuentra obligada a utilizarlos para adelantar su proceso de contratación, so pena de incurrir en un incumplimiento.

Es de resaltar que los convenios objeto de estudio tienen vigencia anterior a 2018. Esto debido a que no fue sino hasta el 15 de enero de 2018 que se expidió la ley 1882, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

El artículo 4 de la mencionada ley, adicionó el párrafo 7 al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, consagrando la obligatoriedad de los pliegos tipo para, entre otros, los proyectos de infraestructura. Este nuevo párrafo estableció:

“El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de

¹⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 671 del 09 de septiembre de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra..

selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional”.

Vale la pena señalar, que este artículo fue demandado por inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, sosteniendo el demandante que su contenido era contrario al principio de autonomía territorial estipulado en el artículo 1 superior, y el contenido mínimo de la autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la carta magna.

La Corte Constitucional se pronunció a través de sentencia C-119 de 2020¹⁶⁵. En primer lugar, la Corte reseña los tres criterios que componen el margen de configuración del legislador frente a la autonomía de las entidades territoriales, a saber: “(i) el nivel al que la Constitución le atribuyó la función, incluida la identificación de si es una función asignada al Legislador o a las corporaciones públicas territoriales; (ii) la naturaleza del interés que se encuentra en juego: local o nacional; y, (iii), en el caso de medidas que afecten el manejo de los recursos financieros, la naturaleza de los mismos: de fuente endógena o exógena”.

Particularmente, en materia del estatuto general de la contratación, la Corte Constitucional deja claro que la competencia no se encuentra atribuida a las entidades territoriales, sino, por el contrario, el artículo 150 superior lo definió como un asunto que le compete al Congreso de la República.

Sobre el contenido de la autonomía de las entidades territoriales en materia contractual, en esta sentencia se indica que hace parte de la autonomía que gozan estas para la gestión de los asuntos propios. No obstante, esta autonomía no involucra “ni exclusión de la aplicación de la Ley respecto de estos entes públicos (artículo 1 de la Constitución), ni mayor restricción a la competencia del Legislador, en lo relativo a la adopción del estatuto general de contratación de la administración pública (artículo 150 de la Constitución)”.

Agrega la Corte que, en lo relativo a la gestión contractual, “al ser el contrato un instrumento de gestión para lograr los fines de interés general y de ejecución financiera, la autonomía de las entidades territoriales, para la gestión de sus propios intereses, materializa dos de las potestades que les reconoce el artículo 287 de la Constitución: la de ejercer las competencias que les correspondan y la de administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones”.

Por lo anterior, afirma la Corte que, en materia contractual la autonomía de que gozan las entidades territoriales, se contrapone a “a cualquier forma de control de tutela ejercido por autoridades del

¹⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-119 del 15 de abril de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

nivel central”, a diferencia de las entidades descentralizadas por servicios, donde sí es factible este control, de forma tal que *“la jurisprudencia constitucional ha reprochado normas que han sometido la actividad contractual de las entidades territoriales, a controles y autorizaciones previas, por parte de entidades del nivel central, luego de considerar que la tutela contractual contraría la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses”*.

Sostiene la Corte que Constitucional que la carencia de un control de tutela hacia las entidades territoriales en lo concerniente a la actividad contractual, *“significa que en las entidades territoriales radica una serie de facultades que, de acuerdo con la ley y sometidas a ella, pueden ejercer sin intromisión de parte de las autoridades nacionales”*. Dentro de estas facultades se encuentran:

-La *“estructuración del proceso para seleccionar al contratista, dentro del margen de configuración permitido por la Ley y por sus decretos reglamentarios y las condiciones de tiempo, modo y lugar”*.

- La *“dirección del procedimiento de selección del contratista compete, igualmente, a la entidad territorial, hasta la celebración del contrato”*.

Matiza el tribunal supremo constitucional que *“la prohibición de tutela contractual no es absoluta”*, admitiendo la posibilidad de que exista este control de tutela de entidades nacionales hacia entidades territoriales *“cuando la contratación se realiza con recursos transferidos por parte de la Nación o cuando hay un interés que supere el meramente local”*.

En lo que específicamente tiene que ver con la elaboración de los pliegos de condiciones, expresó la Corte Constitucional que *“es una clara manifestación de la autonomía de la voluntad de la que gozan en materia contractual”*. Empero, reitera la Corte que *“esta facultad no es absoluta, al ser un acto administrativo sujeto al ordenamiento jurídico”*, razón por la cual el legislador puede establecer límites, no así la administración central cuando emite actos administrativos reglamentando aspectos inherentes a la actividad contractual de las entidades territoriales, sin que previamente exista una ley que expresamente la faculte para ello.

Frente a la estandarización de los pliegos de condiciones y la autonomía territorial, anota la Corte que a través de este mecanismo se persiguen *“finalidades que son de interés nacional y que superan lo meramente local”*, motivo por el que *“el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, sin que la autonomía de las entidades territoriales pueda ser puesta de presente para impedir la protección de dichos intereses”*.

Es de anotar que para la Corte Constitucional la expedición de pliegos de condiciones tipo por la administración central *“no materializa una forma de tutela administrativa en el tema contractual, ya que no permite a autoridades administrativas del orden nacional realizar controles respecto de la actividad contractual desarrollada en concreto por las entidades territoriales y se trata, únicamente, del desarrollo de la facultad reglamentaria que le asiste constitucionalmente al Presidente de la República”*.

De lo anteriormente expuesto, es factible afirmar, como bien lo hace la Corte Constitucional, que la adopción de pliegos de condiciones tipo para que las entidades territoriales adelanten su proceso de contratación, en principio no afecta la autonomía de las mismas, siempre y cuando el mandato provenga de una ley debidamente expedida por el legislador, o un decreto reglamentario que la administración central promulgue facultado por una norma legal.

No obstante, el escenario planteado en este punto, esto es, que la implementación de pliegos tipos de condiciones tipo por parte de las entidades territoriales, emitidos por una entidad del orden nacional, en virtud de una obligación adquirida mediante un convenio interadministrativo, no se encuentra dentro de las circunstancias admitidas por la Corte Constitucional anteriormente referidas, lo que conlleva a que se haya creado un control administrativo de tutela en la actividad contractual por vía de un acuerdo de voluntades, que no estaba la administración nacional facultada a imponer¹⁶⁶.

4.2. 4. Convenios que dentro de sus obligaciones está utilizar las especificaciones técnicas y/o estudios técnicos aportados por la entidad de orden nacional

Los convenios interadministrativos 1 a 7, 9 y 12 a 17, dentro de las obligaciones establecidas, plasmaron algunas relacionadas con que las entidades del orden nacional deberán entregar las especificaciones técnicas, estudios técnicos y/o diseños, y las entidades territoriales utilizarlos para sus procesos de contratación.

La elaboración de los estudios y diseños hace parte de la actividad contractual, específicamente, de la etapa precontractual. Está dentro de los postulados que devienen del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la ley 80 de 1993.

Con la modificación introducida por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, el legislador determinó:

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social,

¹⁶⁶ Vale la pena indicar que el Congreso de la República expidió la Ley 2022 de 2020, mediante la cual modificó el artículo 4 de la ley 1882 de 2018, que quedó así:

“La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente”.

económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”.

Para este punto, es necesario traer a colación nuevamente la sentencia C-119 de 2020. Esta sentencia se señaló que la autonomía en la gestión contractual de las entidades territoriales comprende *“la determinación concreta y específica de la necesidad, oportunidad y alcance de la contratación, que comienza en la planeación del desarrollo, pasa por el presupuesto y se materializa en la configuración concreta del contrato, en la que el estatuto general de contratación reconoce autonomía de la voluntad de las entidades sometidas a él, para recurrir a la forma contractual más pertinente y para escoger y diseñar el contenido del contrato, en vista de la necesidad que se pretende satisfacer”.*

Así mismo, dentro de las facultades enunciadas por la Corte Constitucional en donde se evidencia la ausencia de tutela contractual de la administración central, ya que no debe existir intromisión alguna, se encuentra:

“La elaboración de los presupuestos, en segundo lugar, también hace parte de la autonomía de las entidades territoriales, que se manifiesta en lo contractual, ya que el presupuesto moviliza recursos para la realización de los objetivos de la planeación y predetermina la posibilidad de celebrar contratos, a través de los cuales, se afectarán y ejecutarán dichos recursos”.

Así las cosas, tal como sucede en el punto 3, en los casos analizados la administración nacional, sin que medie mandato legal alguno, o en ejercicio de la potestad reglamentaria, impuso mediante un convenio interadministrativo la obligatoriedad en la implementación de los estudios, diseños y demás aspectos técnicos, entre los que está en presupuesto, a las entidades territoriales, existiendo de esta forma una intromisión en las facultades que hacen parte de la autonomía territorial.

CONCLUSIONES

En el ordenamiento jurídico colombiano, los convenios interadministrativos existen como acuerdos de colaboración entre diferentes entidades públicas, para gestionar de forma conjunta las competencias que les han sido constitucional o legalmente asignadas a cada una de ellas, constituyéndose como una de las formas que tiene la administración pública para colaborar entre sí en el cumplimiento de los fines del Estado.

A pesar de que las diferentes normas expedidas tratan indistintamente los convenios interadministrativos y los contratos interadministrativos, la jurisprudencia del Consejo de Estado sí ha determinado diferencias entre las dos figuras, en cuanto a: El precio, ya que en los convenios no existe remuneración alguna; y el interés perseguido, en la medida que en los contratos interadministrativos se presta un servicio, mientras que en los convenios se persigue el interés general.

Por otro lado, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial pacífica sobre el contenido mínimo de la autonomía territorial, así como de los elementos que integran su núcleo esencial, con el aporte del Consejo de Estado, especialmente en lo relacionado a los asuntos de estructura administrativa.

Los derechos consagrados en el artículo 287 constitucional, es decir, a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales, se constituyen como el contenido básico de la autonomía territorial.

La jurisprudencia y la doctrina han nominado estas facultades en tres tipos de autonomía: La política, la administrativa y la financiera, que responden a las necesidades locales y, a falta de una de ellas, no se puede hablar de una plena autonomía por parte de las entidades territoriales.

La autonomía política va de la mano con el principio democrático, en la medida en que se traduce en el derecho a elegir libremente autoridades propias. Mientras que de la autonomía administrativa se deriva la potestad de ejercer las competencias que correspondan, dentro de las cuales se encuentran la construcción de obras locales o establecer la estructura administrativa, adecuada a las características de su propio territorio.

En cuanto a la autonomía fiscal, a su vez se subdivide en autonomía tributaria y autonomía presupuestal. La primera señala que, aunque el legislador es quien tiene la facultad para crear tributos, es a las Entidades Territoriales a quienes les compete definir los elementos de aquellos que son estrictamente locales.

Por su parte, mediante la autonomía presupuestal, a las entidades del orden nacional se les prohíbe tener injerencia en la destinación de los recursos que son obtenidos a través de fuentes endógenas, ya que afectaría el núcleo esencial. De forma excepcional, en aquellos casos en los cuales está en grave peligro el interés general de la Nación, es cuando el legislador puede intervenir a nivel local.

Importante precisa que la jurisprudencia ha señalado de forma expresa que los recursos recibidos por las Entidades Territoriales como cofinanciación de la Nación son exógenos y, por ende, tendrán como destinación específica la que esta última determine, sin que las actuaciones administrativas que lleve a cabo, deriven en una coadministración con las autoridades territoriales e, inclusive, en un vaciamiento de competencias.

Es pertinente señalar que con el contenido del artículo 287 de la Constitución, no se agota el contenido mínimo de la autonomía, ya que los elementos que integran el núcleo esencial y que hacen referencia específica a temas en concreto, se encuentran distribuidos en todo el cuerpo de artículos de la Constitución.

En consecuencia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la doctrina, aceptan que también hacen parte del contenido esencial de la autonomía territorial los siguientes los asuntos: La potestad de crear, modificar y suprimir entidades públicas del orden patrimonial; todas las asignadas particularmente a los cuerpos de elección popular; las relacionadas con asuntos ecológicos; con la planeación local; manejo de los recursos endógenos; tributos locales; adquisición de créditos externos; determinación de las formas en que va a satisfacer las necesidades locales; entre otras.

Tanta relevancia se le ha dado a la materia, que la jurisprudencia ha manifestado que por tratarse de derechos, cuando exista cierto tipo de violación a algún elemento constitutivo el núcleo esencial de la autonomía, se puede invocar su protección por medio de las acciones constitucionales establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano y, en caso que se haya llegado a suscribir algún convenio que permita la injerencia, este será nulo.

De otro lado, a pesar del mandato constitucional de distribuir de forma adecuada las competencias entre los distintos niveles de la administración pública, la ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)– solo previó en cuatro artículos (del 26 al 29 del título III) preceptos sobre dicho tema, razón por la que resulta insuficiente para el fin perseguido. Adicional a esto, las reglas establecidas en estas normas están encaminadas a otorgar un mayor margen de discrecionalidad a la Nación para asumir competencias que son propias de las Entidades Territoriales, consagrando un criterio subjetivo.

No obstante que la ley 1454 de 2011 fue expedida a 20 años de entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el legislador no tuvo en cuenta en amplio desarrollo jurisprudencial que ya para ese entonces la Corte Constitucional había adelantado en materia de los principios constitucionales encargados de optimizar y armonizar el ejercicio y distribución de competencias entre las entidades pertenecientes al orden nacional, y aquellas del orden territorial.

A manera de ejemplo, encontramos que, al hablar del principio de subsidiariedad, el legislador amplió el concepto, otorgando más potestades a la Nación para asumir competencias de índole local, en lugar de propender por fijar reglas claras que eviten la confrontación entre ambos órdenes.

Es por ello que será necesario seguir apelando al concepto de núcleo esencial de la autonomía de las Entidades Territoriales desarrollado por la Corte Constitucional, con la finalidad de salvaguardar que las entidades territoriales ejerzan sus competencias en apego de ese contenido mínimo, especialmente el ejercicio de los ya mencionados derechos estipulados en el artículo 287 superior.

También es importante acotar que, a pesar de que la Corte Constitucional estima la posibilidad de la existencia de un control de tutela de autoridades pertenecientes al orden nacional hacia

autoridades administrativas territoriales, no se puede obviar que un control de tutela exige la existencia de una ley previa que de forma expresa otorgue dicha facultad una entidad de nivel centralizado. Sin embargo, esto encuentra inconvenientes cuando se trata de competencias que hacen parte del núcleo esencial de la autonomía de las Entidades Territoriales, frente a las cuales la misma Corte Constitucional prohibió al legislador adentrarse, teniendo en cuenta que un control de tutela originaría una especie de subordinación entre las Entidades Territoriales y la Nación.

Por último, del estudio de casos realizado, se observa que las entidades del orden nacional en los convenios interadministrativos que suscriben con entidades territoriales, utilizan la figura de delegación de funciones entre entidades públicas consagrada en el artículo 14 de la ley 489 de 2018, la cual es considerada por la Corte Constitucional como una delegación impropia. Sin embargo, en caso que para esta delegación de funciones no medie un convenio interadministrativo, en donde se señale de forma expresa la temporalidad de la misma, estaría resquebrajando el principio de autonomía territorial, toda vez que no se puede transferir de forma definitiva competencias entre entidades a través de un convenio interadministrativo.

Así mismo, es común que las entidades del orden nacional en el clausulado de sus convenios, hayan estipulado la obligación a cargo de las entidades territoriales de adelantar sus procesos de contratación utilizando los documentos tipos entregados por las primeras, así como los estudios y diseños. Esto a pesar de que la ley 1882 de 2018, por medio de la cual el legislador impartió al Gobierno Nacional la facultad de expedir los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, entró en vigencia con posterioridad a la firma de los convenios interadministrativos estudiados, por lo que no tenía la potestad de, a través de obligaciones contractuales, tener injerencia en el derecho inherente en cabeza de las autoridades territoriales relacionado con adelantar los procesos contractuales conforme a sus competencias.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

CASSAGNE, Juan Carlos. El Acto Administrativo: Teoría y Régimen Jurídico. 2 ed. Bogotá D.C. Temis, 2013, 133 p. ISBN: 978-958-35-0984-1

YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. 13 ed. Colombia. Legis. 2014, 67 p. ISBN: 978-958-767-125-4

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 19 ed. Colombia. Temis. 2015, 68 p. ISBN: 978-958-35-1075-5

VIDAL PERDOMO, Jaime y MOLINA BETANCUR, Carlos. Derecho Administrativo. 14 ed. Colombia. Legis. 2016, 68 p. ISBN: 978-958-767-384-5

SOTO, DAVID. "La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía". Revista Ópera 3, vol. 3 (2003).

PENAGOS, GUSTAVO. "La descentralización territorial en el Estado Unitario". Vniversitas 105, vol. 52 (2003).

ZULUAGA GIL, RICARDO. "La organización territorial del Estado en la Constitución de 1991.¿ Centralismo o autonomía?". Precedente. Revista Jurídica (2001).

CANTE, NAIDÚ DUQUE. "La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia." Administración & Desarrollo 51, vol. 37 (2009).

CORREA, MARÍA VICTORIA CALLE. "Cuando limitar la autonomía territorial es maximizarla: Derecho al medio ambiente sano como aporte a la optimización de la autonomía territorial", en UNA MIRADA A LAS REGIONES DESDE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL, ed. Universidad del Rosario (Bogotá D.C., 2013).

SILVA, PAULA ROBLEDO. "Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana". Revista Derecho del Estado, vol. 18 (2006).

ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. "El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas". Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales 25 (2006).

HERNÁNDEZ VIDAL, AUGUSTO. "La Discrecionalidad Territorial". Revista Digital de Derecho Administrativo 6 (2011).

ZÁRATE PÉREZ, ANÍBAL RAFAEL. "La cláusula general de competencia de los entes territoriales en materia económica" Revista Digital de Derecho Administrativo. 7 (2012).

ZARATE CASTILLO, Arturo. Reseña de *Teoría de los derechos fundamentales*. de Robert Alexy (1993). Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5822/7696>

ALEXY, ROBERT. “Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 91 (2011).

RENTERÍA DÍAZ, ADRIÁN. “Hart, Dworkin: reglas y principios”. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, vol. 20 (2017).

SOBREVILLA, DAVID. “El modelo jurídico de reglas, principios y procedimientos de Robert Alexy”. *Revista ISONOMÍA*, vol. 4 (1996).

CIANCIARDO, JUAN. “Principios y reglas: Una aproximación desde los criterios de distinción”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 108 (2003).

JIMÉNEZ GIL, WILLIAM. “Entre reglas y principios”. *Revista Misión Jurídica*, vol. 1 (2008).

CARREÑO CORREDOR, E. (2001). Organización Administrativa de Bogotá D.C. (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-003 del 14 de enero de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-284 del 05 de junio de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-727 del 21 de junio de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-244 del 27 de febrero de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-837 del 09 de agosto de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1112 del 24 de octubre de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 del 05 de junio de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 04 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 del 31 de enero de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-172 del 14 de febrero de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-949 del 05 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1097 del 10 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1098 del 18 de octubre de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1143 del 31 de octubre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1218 del 21 de noviembre de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258 del 29 de noviembre de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-251 del 25 de marzo de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-385 del 13 de mayo de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-105 del 10 de febrero de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-448 del 03 de mayo de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-532 del 24 de mayo de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-121 del 22 de febrero de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-957 del 14 de noviembre de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-306 del 26 de abril de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-321 del 11 de mayo de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-978 del 01 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-643 del 23 de agosto de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-072 del 04 de febrero de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-123 del 05 de marzo de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-145 del 06 de abril de 2015. M.P. María Victoria Sáchica Méndez.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-035 del 08 de febrero de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 del 09 de mayo de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1281 del 5 de diciembre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 406 del 5 de junio de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 1287 del 5 de diciembre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cuadra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-149 del 04 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-983 del 26 de septiembre de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 095 del 11 de octubre de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A del 03 de noviembre de 1994. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-040 del 06 de febrero de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-132 del 29 de abril de 2020. M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-158 del 03 de junio de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-169 del 10 de junio de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-185 del 18 de junio de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-186 del 18 de junio de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-194 del 24 de julio de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-203 del 25 de junio de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-205 del 25 de junio de 2020. M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-254 del 22 de julio de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-937 del 23 de noviembre de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 671 del 09 de septiembre de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-119 del 15 de abril de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 11001-03-24-000-2000-6345-01(6345) del 08 de noviembre de 2001. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 108001-23-31-000-2003-00786-01(ACU-00786) del 10 de septiembre de 2003. C.P. Ligia López Díaz.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 25000-23-24-000-2000-00644-01(8667) del 20 de septiembre de 2007. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia con radicado No. 63001-23-31-000-2007-00153-03 del 12 de julio de 2008. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 25000-23-24-000-2002-00374-01 del 05 de junio de 2008. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 07001-23-31-000-2005-00305-01 del 26 de marzo de 2009. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia con radicado No. 07001-23-31-000-2007-00011-01(34756) del 21 de febrero de 2011. C.P. Enrique Gil Botero.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 85001-23-31-000-2009-00032-02 del 14 de julio de 2011. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 85001-23-31-000-2007-00059-01(18016) del 06 de diciembre de 2012. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 50001-23-33-000-2013-00054-01(21097) del 14 de abril de 2016. C.P. Carmen Teresa Ortiz.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 25000-23-27-000-2009-00084-01(18666) del 24 de octubre de 2013. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No. 66001-23-31-000-2011-00431-01(20220) del 18 de febrero de 2016. C.P. Jorge Octavio Ramírez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2013-00162-00(49150) del 03 de septiembre de 2014. C.P. Hernán Andrade Rincón.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 41001-23-33-000-2013-00064-02 del 27 de noviembre de 2014. C.P. María Elizabeth García González.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia con radicado No. 54001-23-31-000-2007-00348-01 del 10 de mayo de 2018. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia con radicado No. 11001-03-15-000-2008-01255-00(AI) del 06 de junio de 2018. C.P. Oswaldo Giraldo López.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia con radicado No. 11001-03-24-000-2012-00073-00 del 12 de julio de 2018. C.P. Oswaldo Giraldo López.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia con radicado 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU del 04 de septiembre de 2018. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No. 850012331000200500035 01 (34412) del 29 de mayo de 2014. C.P. Hernán Andrade Rincón.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia con radicado No. 250002326000200001208 01 (30917) del 06 de mayo de 2015. C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No. 180012331000201100302 01 (62013) del 25 de octubre de 2019. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2019-00120-00 (64426) del 30 de octubre de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2019-00126-00 (00002) del 16 de diciembre de 2019. C.P. Édgar González López.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia con radicado No. 23001-23-21-000-2001-00065-01 (32492) del 13 de mayo de 2015. C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No. 25000232600020011377-02 (33555) del 12 de agosto de 2019. C.P. Maria Adriana Marín.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 11001-03-25-000-2015-01089-00(4824-15) y (0001-16). C.P. William Hernández Gómez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 76001-23-31-000-2000-11574-01(45331) del 27 de agosto de 2020. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No 25000-23-37-000-2017-01296-01(25088) del 03 de diciembre de 2020. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia con radicado No 25000-23-37-000-2017-01681-01 (25471) del 01 de julio de 2021. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2019-00012-00(2410) del 09 de julio de 2019. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 47001-23-33-000-2014-00045-02(62538) del 19 de marzo de 2020. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 85001-23-31-000-2011-00154-01(49148) del 23 de abril de 2021. C.P. Maria Adriana Marín.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 25000-23-36-000-2015-01315-01(57822) del 21 de mayo de 2021. C.P. Jose Roberto Sáchica Méndez

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia con radicado No 05001-23-33-000-2019-03139-01(66756) del 21 de mayo de 2021. C.P. Jose Roberto Sáchica Méndez

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia con radicado No. 16661 del 08 de febrero de 2001. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. Sentencia con radicado No. UL25495) del 06 de mayo de 2009. M.P. Javier Zapata Ortiz.

CONCEPTOS

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. C- 023 de 2020.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 215130006549 de 2015..

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Concepto Jurídico con Radicado No. 2015EE0040550 de 2015.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Concepto Jurídico con Radicado No. 2015EE0049565 de 2015.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 215130006909 de 2015.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 215130003824 de 2015.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto jurídico No. 216130000045 de 2016.