

Cartagena de Indias D. T. y C 24 de febrero de 2021

Honorables:
Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Referencia	Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 15 y 16 de la Ley orgánica 2082 de 2021
------------	---

Respetados Magistrados:

Ante usted, **MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO**, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.128.057.977 de Cartagena, TP 179.691 del C.S.J. domiciliado en la ciudad de Cartagena, en uso de mis derechos y deberes como ciudadano consagrado en los Artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, me dirijo ante usted para interponer la presente **Acción Pública de Inconstitucionalidad** y demandar por inconstitucional el artículo 15 y 16 de la Ley orgánica 2082 de 2011 “**POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORIA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y SE DICTA OTRAS DISPOSICIONES**”, por cuanto desconoce y vulnera los artículos 287, 313 núm. 6 y 150 núm. 7 de la Constitución Nacional al ser contrario a las competencias normativas de los Concejos Municipales y Distritales, y a la autonomía de las entidades territoriales de acuerdo a los siguientes argumentos.

Me permito describir esta solicitud de la siguiente manera:

I. NORMA ACUSADA

Transcribimos a continuación la Norma Acusada: (se subraya la parte de la Norma, la cual se solicita su Inexequibilidad).”

Artículo 15. Modifíquese el artículo 61 de la ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias

y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo: Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 66 de la ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

(...)"

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Nos permitimos señalar la normatividad Constitucional infringida:

ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.**
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.**
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**
4. Participar en las rentas nacionales.

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.**

III. FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD

Se fundamenta jurídicamente esta acción pública y a la vez de un Derecho del ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político en el artículo 40 numeral 6 de la Constitución Nacional, el cual me faculta para interponer acciones públicas, como es del caso en defensa de la Constitución y de la Ley, además el artículo 4 de la Constitución Nacional que contiene el principio de supremacía constitucional y el artículo 241 numeral 4 que señala como autoridad competente a la Corte Constitucional para conocer de las demandas propuestas en contra de las leyes; así mismo tengo como fundamentos en derecho las Reglas Legales, contenidas en el Decreto 2067/1991 que hace referencia al Régimen Procedimental de los Juicios y Actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional.

IV. COMPETENCIA

La competencia para el conocimiento de esta acción corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional de 1991 ya que la norma bajo examen corresponde formal y materialmente a una ley de la república.

V. NATURALEZA DE LA LEY 2082 DE 2021

La ley demandada es una ley orgánica. Frente a este tipo de leyes es procedente el control de constitucionalidad a pesar de hacer parte del bloque de constitucionalidad al incorporarse a la C.N y servir a partir de ahí como parámetro de constitucionalidad de leyes. Para citar un ejemplo podemos traer a colación la sentencia C-093 de 2002, en la que se estudio la ley orgánica de áreas metropolitanas y se resolvió declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994. De igual forma, tenemos la sentencia- C-489/12 que conoció una demanda contra la ley 1454 de 2011 y en la que a pesar de que la Corte Constitucional se inhibió de fallar por un tema formal, inexplicablemente exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades

territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Como aspectos sustanciales los siguientes:

VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la presente acción pública se sostiene el siguiente cargo único:

Cargo único: Las disposiciones demandadas vulneran el núcleo esencial de la autonomía territorial previsto en el artículo 287 constitucional, al desconocer que la competencia para determinar la estructura de la administración municipal y distrital corresponde a los concejos municipales, pues constituye un instrumento a través del cual éste puede lograr los fines que constitucional y legalmente le han sido asignados; esto es, la eficiente prestación de los servicios públicos y el desarrollo armónico e integrado de la ciudad.

Argumento 1. Falta de competencia del Congreso para determinar la estructura de la administración municipal (Extralimitación de la competencia señalada en el artículo 150 núm. 7 de la C.N). El Congreso de la Republica no tenía competencia para crear fondos de desarrollo local con personería jurídica tal como lo hizo con la ley 2082 de 2021, pues al hacerlo determinó parte de la estructura de la administración municipal y por ende actuó sin competencia

Argumento 2. Desconocimiento del artículo 313 numeral 6 por cuanto que la competencia para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias es de los concejos municipales y no del Congreso de la Republica. El Congreso de la Republica invadió la competencia de los concejos municipales al determinar la estructura de la administración municipal a través de la creación de fondos con personería jurídica y la designación de su representante y su ordenador del gasto.

Argumento 3 Desconocimiento de la autonomía territorial y vaciamiento de competencia de los entes territoriales. Las disposiciones demandadas afectaron la autonomía territorial por cuanto privaron a las autoridades locales de la facultad de direccionar y regular asuntos propios de su competencia, y que son esenciales para autogestionarse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan, tal como lo es la determinación de la estructura municipal, en los términos del artículo 313 numeral 6, lo cual vació la competencia del ente territorial (concejo municipal) al generar pérdida de control y dirección de los procesos decisorios relacionados con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales, repercutiendo en el objeto institucional del concejo municipal, aún cuando jurídicamente no existe competencia concurrente para determinar la estructura de la administración municipal.

Por la conexidad de los argumentos 1, 2 y 3 que soportan el cargo único planteado en la presente demanda, estos se trabajarán de manera conjunta:

- 1- El Artículo 313 numeral 6 señala que corresponde a los concejos: (...) 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
- 2- El legislador, sea ordinario, extraordinario, excepcional o especial, sólo tiene competencia para determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, no así para determinar la estructura de la administración distrital ni para crear, fusionar o suprimir secretarías, departamentos administrativos, establecimientos públicos y otras entidades del orden distrital, pues estas últimas competencias están reservadas para las corporaciones administrativas territoriales de elección popular, según lo prevén los artículos 287, 300 numeral 7º, 313 numeral 6 de la C.N.
- 3- Ello significa que el legislador, al crear una entidad con personería jurídica, patrimonio propio, representante legal y ordenador del gasto en las estructuras de las administraciones municipales o distritales desborda las competencias constitucionales otorgadas por el artículo 150 numeral 7º, vaciando la competencia de los concejos municipales de que trata el 313 numeral 6º de la Constitución Política, por usurpar las competencias de las corporaciones administrativas territoriales de elección popular para determinar la estructura departamental o municipal. En ese marco, el legislador al crear fondos con personería jurídica, patrimonio propio, representación legal y ordenador del gasto en la estructura de la administración territorial quebrantó las competencias conferidas por el constituyente a las corporaciones públicas de elección popular, entre ellas, a los concejos municipales.
- 4- Los concejos municipales son las únicas corporaciones públicas encargadas de determinar la estructura de la administración municipal, así como para crear entidades en tales niveles. Según el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución, corresponde al Concejo "Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta". Sobre este punto, la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-152/95 señaló que, *"son atribuciones de los concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: "3a) Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos". "4a) Crear, a iniciativa del*

alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley". Claramente se ve que en cuanto a la creación de establecimientos públicos y de empresas industriales y comerciales, lo mismo que a la participación del municipio en la creación de sociedades de economía mixta, la Constitución reserva al alcalde la iniciativa, tal como lo hacía la anterior.

- 5- Los Concejos municipales le corresponde crear y organizar las localidades y atribuirles sus competencias y funciones administrativas, como expresión de la descentralización territorial, así como reconocer personería jurídica y desarrollar cada uno de sus atributos. La ley 2082 de 2021 en los artículos demandados desconoce la competencia de los concejos municipales de determinar la estructura de la administración municipal y de paso vacía la competencia de que trata el artículo 313 numeral 6.
- 6- Las normas demandadas desconocen la autonomía de las autoridades municipales, la cual implica capacidad para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario, y debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que se le atribuye a las entidades territoriales los siguientes derechos: (i) gobernarse 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.¹

Los artículo 15 y 16 de la ley 2082 de 2021, determinan parte de la estructura de la administración municipal al crear los Fondos de Desarrollo con el carácter de personas jurídicas del orden distrital; luego, su creación constituye una extralimitación legal que invade el campo de regulación de la entidad territorial que le compete de manera exclusiva a los concejos municipales, consistente en determinar la estructura de la administración, lo cual implica vaciamiento de la competencia. Vale precisar que las entidades territoriales no pueden entrometerse en los asuntos que rebasan la órbita local, así como la ley no puede regular los asuntos que solo atañen a las entidades territoriales. Los artículos demandados que crean los Fondos de Desarrollo Local como fondos del orden municipal local, además de usurpar las funciones que la constitución les atribuyó a los concejos municipales, han desarticulado la estructura administrativa del municipio. Según el artículo 313 numeral 6 le corresponde dividir el territorio en localidades y organizarlas para realizar la repartición de funciones administrativas y competencias; por tanto, su existencia corresponde definirla a los

¹ C. Const. Sala Plena, Sent. C- 1183/08, 03/13/08, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

concejos municipales al momento de dividir el territorio en localidades y de organizarlas para su adecuado funcionamiento que les permita ejercer las competencias y funciones administrativas que el mismo concejo municipal les atribuya.

- 7- Sobre el vaciamiento de competencia en las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales la Corte Constitucional señaló mediante Sentencia C-105/13 que:

En la medida en que la Carta Política reconoce tanto el Estado unitario como la autonomía de las entidades territoriales, esta Corporación ha identificado una serie de pautas para establecer los casos en que se desconoce el núcleo fundamental de alguno de estos principios y, en particular, para identificar los casos de vaciamiento de las competencias de las entidades territoriales. Así, se ha desarrollado lo que puede denominarse como un “test de vaciamiento”, que comprende las siguientes reglas: **(i) En primer lugar, se produce un vaciamiento de competencias cuando el órgano del ente territorial pierde el control y el direccionamiento de la actividad administrativa que originalmente detenta por atribución constitucional o legal. Así, existe una relación directamente proporcional entre la pérdida de control y dirección de los procesos decisorios relacionados con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales y el vaciamiento de sus atribuciones. (ii) En segundo lugar, el análisis de vaciamiento debe estar encaminado a determinar si la limitación en las facultades y atribuciones del órgano territorial, repercute en el objeto institucional de la entidad. A mayor restricción, mayor vaciamiento. (iii) Finalmente, la evaluación no solo debe estar encaminada a definir el nivel de restricción en las competencias de las autoridades públicas, sino también su justificación y razonabilidad. En este sentido, el desplazamiento o traslado de funciones puede tener mayor amplitud en cuanto responda a necesidades o a finalidades constitucionalmente legítimas.**

Lo anterior se integra con lo expuesto por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-149/10, la cual señala que el Estado colombiano se construye a partir del principio unitario, pero garantizando, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. Ese diseño constitucional

implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. En la Sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad. A su vez, ha dicho la Corte que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, *“... la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.”* De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, *“el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autogobernarse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.”*

El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro, no disponibles por el legislador. De este modo, la Corte ha precisado que, *“por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”*

- 8- Sobre esta materia, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1258 de 2001 hizo unas precisiones en relación con el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional. Señaló la Corte en esa sentencia que la autonomía de los entes territoriales se desenvuelve dentro de unos límites mínimos y máximos y que el límite mínimo de la autonomía territorial, que se encuentra garantizado por la Constitución *“...está integrado 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.” En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario. En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador.

No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones.

En el caso en concreto, las disposiciones demandadas generaron pérdida de control y dirección de los procesos decisorios relacionados con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales, repercutiendo en el objeto institucional del concejo municipal, pues, determinar la estructura de la administración municipal hace parte de ese núcleo esencial, en tanto crear fondos con peronería jurídica implica per se, determinar la estructura de la administración municipal. En el caso concreto no existe concurrencia de competencias, pero el desbordamiento del legislador afecto el núcleo básico de la función de que trata el artículo 313 numeral 6, pues invadió la órbita de competencias de los concejos, configurándose con ello el llamado vaciamiento de la competencia.

- 9- El artículo 286 constitucional establece: *“Son entidades territoriales los departamentos, **los distritos**, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.”*

Por su parte, el artículo 287 prevé:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales.”*

Sobre lo dicho anteriormente el Consejo de Estado señaló que:

Del artículo transcrito se infiere que, en virtud de la autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses, son titulares de determinados derechos; pero, al mismo tiempo, dicha autonomía es limitada, por cuanto el artículo establece que ésta deberá ser ejercida dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Un estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional permite advertir que dicha Corporación otorgó a **los derechos contenidos en el artículo 287 de la Constitución Política el calificativo de núcleo esencial** o reducto mínimo indisponible de la autonomía territorial en Colombia. En efecto, dicha Corporación en la sentencia C-517 de 1992 consideró: *“En principio y hasta tanto no se expida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la que habla el art. 288 de la Constitución, el núcleo o reducto mínimo de la autonomía está **constituido por los derechos y competencias que la propia Carta atribuye de manera general a las distintas entidades territoriales y de manera especial a cada una de ellas a través de todo el texto normativo.**”* (Se destaca)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), en punto de la autonomía de las entidades territoriales, no establece algo distinto a lo ya dispuesto en el artículo 287 de la Carta Política y a las competencias que constitucional y legalmente le han sido reconocidas a cada una de las entidades territoriales.

La postura jurisprudencial de la sentencia C-517 de 1992 es reiterada en las sentencias C-004 de 1993 y C-216 de 1994. Sin embargo, en el año 1996, la Corte Constitucional en la sentencia C-335^[31], distinguió entre los intereses nacionales, aquellos que deben ser gestionados por el poder central, porque afectan a toda la Nación y, **por otro lado, los intereses locales o sectoriales que afectan solamente y de forma directa a los entes territoriales.** En concordancia con lo anterior, sostuvo:

“6- El contenido esencial de la autonomía se liga así a la “gestión de los propios intereses”, y por ello ha sido entendido como el derecho a participar

a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de sus propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues 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.

El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, 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 este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

7- El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras instituciones y principios que gozan también de garantía institucional- estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.”²

² CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018). CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Radicación: 11001-03-15-000-2008-01255-00 Acción: Nulidad por inconstitucionalidad Actor: Camilo Alfredo D’Costa Rodríguez Demandados: Nación – Gobierno Nacional - Ministerios de Gobierno (Hoy Ministerio del Interior) de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.

10- En la sentencia C-010 de 2013, la Corte Constitucional reiteró que el núcleo esencial de la autonomía territorial lo constituye las potestades reconocidas en el artículo 287 constitucional y para ese fin, explicó en detalle cada uno de los elementos que componen ese núcleo esencial así:

- Elementos que componen el núcleo esencial de la autonomía territorial

- Potestad para gobernarse por autoridades propias

En cuanto a la potestad para gobernarse por autoridades propias expresó que **“con el reconocimiento de esta facultad de las entidades territoriales, el constituyente de 1991 buscó la ruptura de las tutelas jerárquicas, y permitir a los territorios gobernarse por funcionarios elegidos por sus propios habitantes. Las autoridades propias previstas por la Constitución para los departamentos son las *asambleas* (artículo 299 C.P.) y el *gobernador* (artículo 303 C.P.), mientras en el municipio son el *concejo* (artículo 312 C.P.) y el *alcalde* (314 C.P.), entre otras.”** (Se destaca)

Es decir, esta facultad se trata del derecho que tienen los ciudadanos que habitan la respectiva entidad territorial a elegir a sus propias autoridades, a sus propios gobernantes. La Carta Política de 1991 incorporó la elección popular de gobernadores y ratificó el mismo sistema para los alcaldes, el cual había sido introducido en la reforma constitucional de 1986.

-Potestad para ejercer las competencias que les corresponden

En relación con la facultad para ejercer las competencias que les corresponden, en la sentencia en cita, la Corte Constitucional manifestó:

“El artículo 298 C.P. reconoce la autonomía de los departamentos “para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos

Tesis: Son nulas, por ser expedidas sin competencia, las disposiciones del Gobierno Nacional que, en su calidad de legislador especial, dispusieron la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diverso origen para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales, de los cuales el Alcalde Mayor es su representante legal. Fuente: Artículo 287, numeral 2º, Constitución Política. La Sala procede a resolver la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad fue promovida en contra de los artículos 87, 88, 90, 92 y 94 del Capítulo V del Título V del Decreto 1421 de 1993, “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”, hoy Distrito Capital de Bogotá, expedido por el Gobierno Nacional y suscrito por el Presidente de la República y los ministros de Gobierno (hoy del Interior), Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación. Actor: Camilo Alfredo D’Costa Rodríguez

establecidos por la Constitución". A su turno, el artículo 311 C.P. dispone que el municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, "(...) **le corresponde 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, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes**", es decir, es encargado de las responsabilidades más importantes en materia de servicios y promoción del desarrollo. Además, es importante mencionar que fue un propósito deliberado de los constituyentes descentralizar la prestación de los servicios de salud y educación, fundamentales para la construcción de capital humano y para la erradicación de la pobreza.

A su vez, la Corte Constitucional ha entendido que en virtud del derecho de las entidades territoriales a gestionar sus intereses, éstas tienen por ejemplo la potestad de expedir regulaciones **sobre los asuntos particulares de su competencia, dentro de los parámetros que señale la ley. En este orden de ideas, la intervención del poder central en los asuntos locales debe ser excepcional y debe estar plenamente justificada.**" (Se subraya y se resalta)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial define en su artículo 26 las competencias como: "Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia **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.**"

Respecto de las entidades territoriales, la Constitución hizo un reparto exhaustivo de competencias, en especial, para los departamentos y los municipios; **no sucedió lo mismo con los Distritos, las provincias y las regiones.**

En cuanto a los municipios, la Constitución Política les atribuye competencias en diversos artículos. El 287 establece una serie de funciones para las entidades territoriales en general, y los artículos 311, 313 y 315 hacen una enumeración taxativa de sus funciones. Por su parte, para el caso de los Departamentos, estas competencias están previstas en los artículos 298, 300, 301, 302 y 305 de la Constitución Política.

En relación con los Departamentos, el artículo 298 constitucional establece que éstos tienen autonomía para la administración de sus asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su

territorio. Estos entes territoriales ejercen funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la administración municipal, actúan como intermediarios entre el orden nacional y el municipal, y prestan los servicios que determinen la Constitución y la ley.

Los Municipios, de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 1333 de 1986, tienen por finalidad prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación afectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

En cuanto a los Distritos, para el caso de Bogotá, la Constitución Política establece un régimen especial dentro del título de la organización territorial y determina que es la Capital de la República. De conformidad con el artículo [322](#) constitucional, al Concejo Distrital le corresponde dividir el territorio en localidades y asignar las funciones y competencias de éstas. Igualmente, le asigna a las autoridades Distritales la función de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito. Las demás competencias del Distrito Capital están señaladas en el Decreto [1421](#) de 1993.

- Potestad para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales

En relación con la posibilidad para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y para participar en las rentas nacionales, la Corte Constitucional en la citada sentencia C-010 de 2013^[33], indicó:

*“Para hacer efectiva la descentralización y la autonomía, la Constitución previó una amplia gama de recursos dirigidos a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, pues sólo de esta forma podrían cumplir los amplios cometidos que les encargó el constituyente. En otras palabras, para los constituyentes de **1991 era claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones –mayores- que les fueron atribuidas y que impactan directamente en la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza.** Esta preocupación quedó expresamente plasmada en el artículo 356 C.P., según el cual “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.*

-Potestad para administrar sus recursos

Por último, en torno a la potestad para administrar sus propios recursos la sentencia en cita indicó:

*Esta prerrogativa de las entidades territoriales tiene al menos tres objetivos fundamentales: (i) **permitirles cumplir sus funciones de acuerdo con la Constitución y la ley**, (ii) **planear y promover el desarrollo local**, y (iii) **contribuir a la democratización de las decisiones económicas**. Sobre este último punto se manifestó durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente: “[**l]as gentes quieren ser protagonistas mayores en las decisiones relativas al uso de los dineros públicos. Perciben, claramente, que la democratización política tiene que ir acompañada de una democratización de las decisiones económicas. Consideran, dentro de una nueva concepción, que sus municipios y departamentos son socios en la gran tarea de desarrollo del país**” (Se destaca)*

- 11- De conformidad con lo anterior, es dable concluir que el núcleo esencial de la autonomía territorial está conformado por aquel reducto mínimo, indisponible por parte del legislador, que consiste en la facultad de las entidades territoriales de gestionar sus propios intereses, el cual se delimita mediante las potestades previstas en el artículo 287 de la Constitución Política; esto es: (i) gobernarse por sus propias autoridades; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales.
- 12- Sobre los argumentos planteado a favor de la presente demanda, el Consejo de Estado mediante Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de fecha de seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018) señaló que, la competencia para la creación y la regulación de los Fondos de Desarrollo Local es un asunto del Concejo del Distrito Capital, como quiera que es a dicho ente, en ejercicio de su autonomía administrativa y fiscal, al que le corresponde definir la estructura de la Administración Central y Descentralizada y organizar el Desarrollo económico y social del Distrito, en aras de lograr los fines que se propone como entidad territorial. Así lo ratifican los numerales 8, 10 y 16 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 al disponer que corresponde a dicho órgano “*determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos*”, “*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 “*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*.” A este respecto se reitera lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-335 de

1996, de conformidad con la cual *“el contenido esencial de la autonomía se liga a la gestión de los propios intereses; y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de **órganos propios**, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local”*, lo que implica, en los términos de la misma sentencia, que *“el núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, 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”*.

Si bien dicha sentencia hace referencia al caso del Distrito Capital, el argumento de fondo es aplicable y extensivo a otros entes territoriales, ya que hace referencia a que la creación de fondos de Desarrollo Local implica determinar la estructura de la administración municipal. Para la satisfacción de los intereses que corresponden a cualquier entidad territorial, son instrumentos fundamentales los planes de desarrollo, que fijan precisamente los objetivos a alcanzar periódicamente, así como la atención y prestación de los servicios públicos que la Constitución y la ley determinan, la construcción de obras que demande el progreso social y la promoción de la participación comunitaria, para el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, tal y como lo ha definido la Corte Constitucional en la citada sentencia C-010 de 2013, a cuyos propósitos se crean órganos a nivel central y descentralizado del orden territorial³.

³ *Ibíd.* Quiere lo anterior decir que el andamiaje institucional no constituye un objetivo en sí mismo, sino que es simplemente un medio al servicio de las entidades territoriales para la prestación de los servicios a su cargo y la promoción del desarrollo, constitutivo del núcleo esencial de sus competencias. Tratándose en consecuencia de un instrumento para la atención de los asuntos que le son propios, pertenece a la autonomía de las entidades territoriales la definición de su estructura funcional, mediante la creación de las entidades del nivel central y descentralizado. Bajo los parámetros indicados, para que el Distrito Capital pueda ejercer sus competencias y lograr sus fines, requiere de un conjunto de instituciones que le permitan materializarlas, más cuando el artículo 322 de la Carta Política prevé que a las autoridades del Distrito Capital les corresponde garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito, propósito para el cual el Decreto 1421 de 1993 lo dotó de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. (...) De igual manera, teniendo en cuenta ese núcleo esencial de competencias, dispuso el mismo estatuto en su artículo 12 que el Concejo Distrital, entre otras atribuciones, tendrá las de dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; 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, funciones todas ellas que definen y delimitan los asuntos de su competencia y en las cuales, como bien puede observarse, no se previó participación alguna de las autoridades del orden nacional. Es del caso resaltar que la enunciación que hace el artículo 12 numeral 9º del Decreto 1421 de 1993 respecto de las entidades que puede crear, modificar o suprimir el Concejo Distrital, tales como las empresas industriales y comerciales del Estado o los establecimiento públicos, no es taxativa, en tanto que dichos órganos constituyen un medio para el adecuado cumplimiento de las finalidades que debe lograr el Distrito como entidad territorial; luego, independientemente de la denominación o la naturaleza del órgano o la entidad, lo cierto es que las entidades territoriales pueden crear cualquier tipo de entidad, pues la definición de la estructura institucional constituye un instrumento fundamental a través del cual podrá atender las necesidades particulares en el ámbito de su jurisdicción, por lo que corresponde a él su determinación. En consonancia con lo anterior, a nivel nacional, la Ley 489 de 1998 permite que el Congreso cree las

entidades que estime convenientes para lograr sus fines. Así, el artículo 68 de dicha ley establece una enunciación no taxativa de entidades: "Artículo 68º.- Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. (...) Parágrafo 1º.- De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial." El artículo 69 prevé: "Artículo 69º.- Creación de las entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política." (Se destaca) Como se observa, la Ley 489 de 1998 no hace una enunciación taxativa de las entidades que pueden conformar el sector descentralizado, pues establece que, aparte de las enunciadas en ese artículo, están las demás creadas por la ley o con su autorización, lo que permite que se creen entidades distintas a las enunciadas. También señala que, a nivel departamental, distrital y municipal, las entidades del sector descentralizado se crean mediante ordenanza, acuerdo distrital o municipal, respectivamente. De lo anterior se infiere que si a nivel nacional no hay una enunciación taxativa de las entidades que puede crear el Congreso, tampoco es taxativo el listado de entidades que se pueden crear a nivel territorial. Lo anterior, es corroborado por la Corte Constitucional en la sentencia C-736 de 19 de septiembre de 2007^[35], que al estudiar la constitucionalidad del Decreto Ley 128 de 1976 y el artículo 102 de la Ley 489 de 1998, que excluyeron del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones a los miembros de juntas y consejos directivos de sociedades de economía mixta con un capital público inferior al 90%, explicó los alcances del artículo 115 constitucional que establece los órganos y entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público, tanto del sector central como el descentralizado, e indicó: "En primer lugar, la Corte repara en que las sociedades de economía mixta son mencionadas en la Constitución a propósito de las atribuciones (del Congreso, asambleas o concejos) de "determinar la estructura de la Administración." Ciertamente, los artículos 150 numeral 7, 300 numeral 7 y 313 numeral 6 tienen como elemento común el conceder facultades a esos órganos colegiados para ese concreto propósito. De donde se deduce que la Constitución incluye a las sociedades de economía mixta dentro de la "estructura de la Administración". Por su parte, el artículo 115 de la Constitución, que pertenece al Capítulo I del Título V, relativo a la Estructura del Estado, al señalar los órganos que conforman la Rama Ejecutiva del poder público, no menciona a las sociedades de economía mixta. Esta circunstancia, sin embargo, no significa que este tipo de entidades se encuentre por fuera de este concepto. Es decir, de la lectura del artículo 115 no es posible concluir que las sociedades de economía mixta no formen parte de la Rama Ejecutiva, y que sólo conformen "la estructura de la Administración", según lo dispuesto por los artículos 150 numeral 7, 300 numeral 7 y 313 numeral 6, que se acaban de mencionar. En efecto, diversos criterios de interpretación constitucional indican que resulta imposible entender que el listado contenido en el artículo 115 sea taxativo, es decir excluyente de otras entidades. En efecto, conforme a un criterio sistemático o de interpretación armónica, observa la Corte que otra norma superior se refiere a un organismo no enumerado en el artículo 115, considerándolo como parte de la Rama Ejecutiva: se trata del artículo 354 de la Carta, según el cual el Contador General de la Nación es un funcionario de la Rama Ejecutiva del poder público; así pues, con este señalamiento la misma Constitución indica que el listado del artículo 115 no es taxativo; de otro lado, existen ciertos órganos constitucionales, cuya pertenencia a la Rama Ejecutiva ha sido reconocida por la misma jurisprudencia de esta Corporación, particularmente la Vicepresidencia de la República, que tampoco forman parte del listado del artículo 115. Adicionalmente, siguiendo un criterio de interpretación exegético, la Corte observa que la redacción del último inciso del artículo 115 superior no corresponde a la de una enumeración taxativa. Pues, como puede observarse, dicha norma simplemente afirma que "forman parte de la Rama Ejecutiva" los organismos que allí se mencionan, pero no señala que "la Rama Ejecutiva está formada" por ellos. De esta manera, la construcción gramatical utilizada (cuyo sujeto gramatical son los organismos mencionados y no la Rama Ejecutiva) permite entender que otros organismos también pueden formar parte de dicha estructura. (Se destaca) Así pues, la enumeración contenida en el artículo 115 no es taxativa, de donde se deduce que otros órganos distintos de los allí mencionados pueden conformar la Rama Ejecutiva." (Se destaca)

Así las cosas, se reitera que si a nivel nacional las entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público señaladas en la Ley 489 de 1998 y en el artículo 115 de la Constitución Política no son las únicas, sino que pueden existir otras creadas por ley, se entiende que a nivel territorial la rama ejecutiva también puede estar conformada por órganos diferentes a los previstos en las normas que regulan las entidades territoriales, pues estos constituyen simplemente un instrumento para el logro de los fines estatales.

- 13- La Corte Constitucional en sentencia C-1051 de 2001, adujo que la autonomía de las entidades territoriales implica que *éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, **teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal.***” (Se destaca)
- 14- Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-1051 de 2001 señaló que cada uno de ellos obedece a una especie o tipo de autonomía. El derecho a gobernarse por sus propias autoridades alude a la autonomía política; **el derecho a ejercer las competencias que le corresponden se refiere a la autonomía administrativa;** en cambio, el derecho a decretar tributos, participar de las rentas nacionales y administrar sus recursos obedece a la autonomía fiscal. Según la Corte Constitucional la autonomía administrativa concierne a la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes **y la solución de todos los problemas que surjan en el desarrollo de sus actividades.** En la sentencia C-535 de 1996, la Corte reconoce que la dirección administrativa se manifiesta en el derecho de los entes territoriales a **gestionar sus propios intereses de acuerdo con las necesidades de su comunidad y dentro de los límites de su territorio.**
- 15- En el caso concreto, el Consejo de Estado señaló que la autonomía administrativa involucra dos aspectos. Por un lado, la competencia que tiene la respectiva entidad territorial para producir normas secundarias, que revisten la forma de actos administrativos. Por otro, todo aquel conjunto de potestades que le permiten tomar y ejecutar decisiones en el plano administrativo de forma autónoma. Una decisión en el plano administrativo es la determinación de la estructura del respectivo ente territorial para cumplir sus funciones. En ese marco, el Congreso de la República no tenía competencia para crear fondos de desarrollo local con personería jurídica tal como lo hizo con la ley 2082 de 2021, pues al hacerlo determinó parte de la estructura de la administración municipal y por ende actuó sin competencia. Lo anterior implica un
-

desconocimiento del artículo 313 numeral 6 por cuanto que la facultad para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias es de los concejos municipales y no del Congreso de la Republica. El Congreso de la Republica invadió la competencia de los concejos municipales al determinar la estructura de la administración municipal a través de la creación de fondos con personería jurídica y la designación de su representante y su ordenador del gasto.

- 16- La creación y/o establecimiento de fondos de desarrollo local con personería jurídica dentro del sector central de la administración municipal implica en estricto sentido, del reconocimiento de una potestad de autoorganización, entendida como el conjunto de atribuciones que el ordenamiento jurídico reconoce a los entes locales para que estos configuren su propia estructura administrativa mediante la creación, modificación o extinción de organismos y dependencias. Se está ante una facultad que es consustancial a toda organización, pero que al ser trasladada al ámbito de la Administración pública tiene relevancia jurídica, porque ese reconocimiento obedece a la necesidad de adaptación de la estructura administrativa a los cambios que demanda la realidad y se enmarca en los objetivos o finalidades de interés público que rige el actuar de toda autoridad. En tal sentido, la norma demandada debe ser declarada inexecutable por los argumentos expuestos en la presente demanda⁴. Como se advierte, la creación de instituciones tanto del sector central como descentralizado en la respectiva entidad territorial constituye un medio a través del cual se pueden lograr unas metas; la estructura administrativa es entonces un instrumento al servicio del Estado para lograr los cambios que demanda la realidad social y los intereses públicos.
- 17- Sobre el asunto concreto que se demanda, esto es, sobre los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, el Consejo de Estado señaló que, *la creación de unos Fondos de Desarrollo Local, los cuales el título V del acto acusado los califica como pertenecientes al Sector Descentralizado del Distrito, constituye una injerencia indebida del orden nacional en el distrital que no le permite definir de manera autónoma la forma y la estructura administrativa que crea la más conveniente en orden a lograr la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo armónico de la capital. Si el Distrito detecta una necesidad o una falencia en una localidad específica, su autonomía para definir cómo atenderla se ve afectada, en tanto que, desde el punto*

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018). CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Radicación: 11001-03-15-000-2008-01255-00 Acción: Nulidad por inconstitucionalidad Actor: Camilo Alfredo D'Costa Rodríguez Demandados: Nación – Gobierno Nacional - Ministerios de Gobierno (Hoy Ministerio del Interior) de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. (...) Ya se sostuvo que los entes territoriales encarnan todos y cada uno de los intereses comunes a las personas que se encuentran en su circunscripción territorial, por eso debe tener la capacidad de crear los mecanismos necesarios para la concreción de tales intereses; dichos mecanismos son los diferentes organismos y entidades que se crean para la materialización de sus competencias en una labor de división y especialización del trabajo. Se trata de una relación de medio fin, ya que cada estructura administrativa constituye un medio para tutelar intereses públicos.

de vista administrativo, ya le ha sido impuesto desde el nivel nacional unos entes con personería jurídica y patrimonio propio para financiar la prestación de servicios y obras en las localidades. Dicha regulación minuciosa del legislador especial implica una afectación del núcleo esencial de la autonomía del Distrito Capital, es decir, aquella porción irreductible del derecho, aquél contenido mínimo del cual no pueden disponer las autoridades, especialmente el legislador. Si bien el artículo 322 constitucional habilita al legislador especial para regular, entre otros temas, el régimen administrativo del Distrito, dicha habilitación no es absoluta, no puede llegar al punto de afectar el núcleo esencial de la autonomía territorial, pues a dicho legislador especial le corresponde fijar unos parámetros o unos criterios generales que serán tenidos en cuenta por el Distrito en el ejercicio de sus funciones. (...)

18- En la misma sentencia en cita de la Sala Plena del Consejo de Estado sobre los fondos de desarrollo local se indicó que:

*Todos los Fondos Públicos deben ser creados por ley; en aquella oportunidad, la Corte Constitucional estudió si la creación del Fondo de Compensación Interministerial, al cual se destina el 1% de los ingresos corrientes de la Nación, desconoce las normas constitucionales referentes al principio de legalidad del gasto y, para resolver tal problema, hizo alusión de manera específica a **los fondos del orden nacional**, respecto de lo cual se afirmó: A juicio de esta Corporación, la creación de un Fondo público no puede quedar sujeta a la reglamentación del Gobierno Nacional, **pues esa facultad es privativa del Congreso a quien constitucionalmente corresponde “determinar la estructura de la administración nacional” (C.P artículo 150 numeral 7°). En tal virtud la creación y reglamentación de entes públicos, tiene reserva de Ley.** En efecto, dicha reglamentación comprende aspectos tales como los objetivos que persigue, **su naturaleza jurídica, si estará dotado o no de personería jurídica propia, la representación legal del Fondo, la vinculación o adscripción a otros entes públicos, su estructura orgánica, el régimen de su funcionamiento, etc**, aspectos todos estos que escapan a las facultades gubernamentales y que deben ser definidos por la ley. Por ello, la Corte entiende que respecto del Fondo de Compensación Interministerial, la reglamentación de los anteriores asuntos es del resorte del Congreso. Así las cosas, si los fondos del orden nacional le corresponde regularlos al legislador, es dable inferir que los fondos del orden departamental, municipal o distrital le corresponderá crearlos y regularlos a la Asamblea Departamental, al Concejo Municipal y al Concejo Distrital respectivamente, pues es a cada una de estas corporaciones de elección popular a las que les corresponde definir la estructura de la administración en el nivel nacional, departamental, municipal o distrital.*

Por lo anterior expuesto,

VII. PRETENSIÓN

En la presente acción pública de inconstitucionalidad se plantea como pretensión lo siguiente:

Que se declare la inexecutable de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 que textualmente señala lo siguiente:

Artículo 15. Modifíquese el artículo 61 de la ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo: Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 66 de la ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

(...)"

NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en:

Cartagena de Indias, D, T y C, Barrio Bocagrande av. San Martín Cll. 11 #16, Edificio Torre grupo Área Oficina 10-04. Cartagena, Colombia.

A los correos electrónicos: contacto@caribelegal.com y mpereira@caribelegal.com

De los Honorables Magistrados, con todo respeto,



MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO
C.C. 1.128.057.377 de Cartagena