

El control de constitucionalidad como mecanismo de revisión de los acuerdos municipales en el Departamento del Meta y su impacto en la autonomía territorial y descentralización administrativa de los municipios.¹

“Constitutional Review as a Mechanism for the Examination of Municipal Agreements in the Department of Meta and Its Impact on Territorial Autonomy and Administrative Decentralization of Municipalities.”

Angelica María Tarquino García²

Resumen

Este artículo analiza la evolución de la autonomía territorial y la descentralización administrativa en Colombia, a partir de Constituciones Políticas con concepción centralista de Estado, pasando a reformas constitucionales que dieron lugar a un modelo descentralizado de Estado, en la que se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus intereses, mediante la transferencia de recursos, funciones y competencias. El trabajo propone analizar los avances en este nuevo modelo de organización de Estado de cara a las funciones de control y revisión asignada a los Gobernadores sobre los actos de los Concejos municipales y de los Alcaldes, analizando la tensión de que genera esta función con los principios de autonomía territorial y descentralización administrativa, así como sus efectos en relación a la eficacia para promover la cultura de la legalidad en los municipios del Departamento del Meta.

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación denominado: “*El control de constitucionalidad como mecanismo de revisión de los acuerdos municipales en el Departamento del Meta y su impacto en la autonomía territorial y descentralización administrativa de los municipios*”, elaborado en el marco de la Maestría en derecho público de la Universidad Santo Tomás.

² Abogada, Especialista en derecho administrativo, estudiante de la Maestría en derecho público de la Universidad Santo Tomás, <https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/jsp/report-index.jsp>; <http://www.tarquinogar.edu/~angelica> y <https://orcid.org/0009-0008-4689-9628> y angelicatarquino@usantotomas.edu.co.

Se desarrolla bajo una metodología cualitativa y cuantitativa, con base en la cual se efectuará un análisis sobre la aplicación y alcance del control de constitucionalidad y legalidad ejercido por los Gobernadores en el Departamento del Meta y se determinará la eficiencia y eficacia del control de constitucionalidad y legalidad en el Departamento del Meta, con el objeto de determinar los efectos e impacto en la gestión administrativa de los entes territoriales de nivel municipal.

Palabras clave: *Autonomía territorial, descentralización administrativa, control constitucional, gobernadores.*

Abstract

This article analyzes the evolution of territorial autonomy and administrative decentralization in Colombia, beginning with Political Constitutions based on a centralized conception of the State and progressing through constitutional reforms that gave rise to a decentralized model of government, in which the autonomy of territorial entities in managing their own interests is recognized through the transfer of resources, functions, and powers. The paper aims to examine the progress achieved under this new model of State organization in light of the oversight and review functions assigned to Governors regarding the acts issued by Municipal Councils and Mayors, analyzing the tension that this function creates with the principles of territorial autonomy and administrative decentralization, as well as its effects on the effectiveness of promoting a culture of legality in the municipalities of the Department of Meta.

This research adopts a qualitative and quantitative methodology to analyze the application and scope of the constitutional and legality review exercised by the Governors in the Department of Meta. It also evaluates the efficiency and effectiveness of this review mechanism in order to determine its effects and impact on the administrative management of municipal territorial entities.

Keywords: Territorial autonomy, administrative decentralization, constitutional review, governors.

Introducción

La continuidad de mecanismos de control característicos de modelos centralistas de Estado, pone en evidencia una tensión con el sistema de gobierno promulgado con la Constitución Política de 1991, que define a Colombia como un Estado descentralizado con autonomía territorial, a partir de lo cual resulta relevante analizar su aplicabilidad en el Departamento del Meta de acuerdo a las condiciones fiscales y capital humano de las entidades territoriales dentro de su jurisdicción.

La descentralización administrativa en Colombia ha sido un proceso de constante evolución, derivado de movimientos y luchas sociales que exigieron cambios políticos y administrativos sobre el papel y organización del Estado. Partiendo de un análisis constitucional del siglo XIX al siglo XX, se observa la transformación de la visión y concepción de un modelo de Estado de corte centralista *-en vigencia de la Constitución Política de 1886-* a una concepción de Estado descentralizado, que reconoce la autonomía en los territorios a partir de la expedición de la actual (Sánchez, 2016).

Esta nueva carta política definió una nueva organización de Estado, en la que se reconoció autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, mediante la transferencia de funciones y competencias, que les otorgaron poder de decisión. Es así que se reconoció a Colombia como ...un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política de 1991, Art. 1)

Con esta reforma constitucional se incrementó la capacidad de decisión de las entidades territoriales, reconociendo a los Municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, mientras que, a los Departamentos se les atribuyó el ejercicio de funciones administrativas de coordinación, complementariedad de la acción municipal e intermediación entre la Nación y los Municipios.

Sin embargo, pese a los grandes avances teóricos sobre el modelo de Estado, se evidencian falencias en su aplicación al continuar vigentes normas de rango constitucional y legal que contienen rezagos de una visión centralista del Estado (Cruz, 2014). Uno de los casos, es la atribución constitucional reconocida a los gobernadores para la revisión constitucional y legal de los actos de los concejos y alcaldes materializado a través de los acuerdos municipales, con base en la cual, los Tribunales administrativos de cada jurisdicción determinan la validez de estas actuaciones.

Esta facultad constituye la continuidad de una concepción centralista del Estado que genera tensión con los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización administrativa, toda vez, que en la organización del Estado Colombiano, el Gobernador no es superior jerárquico del Alcalde -salvo en materia de conservación del orden público y del derecho de policía-, sino que cumple una función de intermediación, coordinación y complementariedad de la acción municipal (Santofimio, 2002).

Pese al impacto que tiene el ejercicio de esta facultad constitucional por parte de los gobernadores en la gestión y actuaciones de los Alcaldes y Concejales, es una figura que ha sido poco desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado de cara a la visión del modelo de Estado descentralizado vigente en Colombia.

El problema que se aborda consiste en determinar y analizar la procedencia y vigencia de este control constitucional, dentro del modelo de organización de Estado reconocido en la actual Constitución Política, con el objeto de definir si ¿el control de constitucionalidad ejercido por los gobernadores sobre los acuerdos municipales, impacta la materialización de los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía territorial en los municipios del Departamento del Meta?

La investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo y jurisprudencial sobre casos ilustrativos del control de constitucionalidad de los gobernadores frente a actos de concejos y alcaldes. El artículo se estructura en apartados que abordan el

concepto de la descentralización administrativa y autonomía territorial y un análisis del control de constitucionalidad y legalidad frente a la cultura de legalidad de las actuaciones administrativas a nivel municipal.

En este sentido, resulta pertinente analizar que la Constitución Política de 1991 fue un punto de inflexión en la historia de Colombia debido a que estableció un nuevo marco legal que incorporó la descentralización administrativa y la autonomía territorial.

Desde 1991, se han implementado diversas reformas que han buscado profundizar la descentralización, incluyendo la creación de nuevos entes territoriales y la transferencia de competencias en áreas como salud, educación y desarrollo económico. Sin embargo, a pesar de sus avances, la descentralización en Colombia enfrenta varios desafíos, principalmente, derivados de la dependencia a el gobierno central, lo que ha evidenciado que si bien se ha desarrollado un marco legal que busca descentralizar el gobierno y la autonomía de las entidades territoriales, estas aún dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, lo que limita su capacidad de acción y planificación a largo plazo.

Inclusive, aunque la descentralización busca empoderar a las entidades locales, el control que ejercen los gobernadores puede percibirse como un movimiento hacia la centralización del poder en el nivel departamental, por lo que, la atribución de supervisión y coordinación puede llevar a que los gobernadores interfieran en la autonomía de los municipios, lo que se puede traducir en una restricción de la capacidad de los alcaldes para tomar decisiones autónomas sobre la gestión local.

En este sentido, se concluye que la función de los gobernadores, tal como se establece en el numeral 10 del artículo 305, es esencial para la coordinación y supervisión de los servicios públicos en Colombia. Sin embargo, debe ser ejercida de manera que respete la autonomía territorial de los municipios y promueva la descentralización efectiva. Por lo tanto, resulta necesario un enfoque equilibrado del control ejercido por los gobernadores, que fomente la colaboración y la transparencia, para garantizar que la gestión pública responda a las necesidades de la ciudadanía y fortalezca la democracia local.

Metodología

Inicialmente se desarrollará la investigación bajo una metodología cualitativa, con base en la cual se efectuará un análisis sobre la aplicación y alcance del control de constitucionalidad y legalidad ejercido por los Gobernadores en el Departamento del Meta y, sus efectos en el ejercicio de la autonomía territorial y descentralización administrativa de los municipios.

Posteriormente, se aplicará una metodología cuantitativa, a efectos de determinar la eficiencia y eficacia del control de constitucionalidad y legalidad en el Departamento del Meta, realizando un análisis de la cantidad de acciones de validez promovidas desde el año 2020 al 2024 y el número de fallos favorables y desfavorables de las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo del Meta, con el objeto de determinar los efectos e impacto en la gestión administrativa de los entes territoriales de nivel municipal.

Resultados y Discusión

1. Atribución constitucional reconocida a los gobernadores para la revisión constitucional y legal de los actos de los concejos y alcaldes genera tensión con la materialización de los principios de autonomía territorial y descentralización administrativa

1.1 Concepto de la descentralización administrativa y autonomía territorial

La descentralización administrativa es el proceso mediante el cual se transfieren funciones, competencias y responsabilidades desde el nivel central a las entidades territoriales (Rojas y Castellanos, 2017). Constituye una manera de administrar la organización y funcionamiento del Estado, específicamente, de la rama ejecutiva, cuya finalidad es otorgar competencia a las entidades territoriales para ejercer sus funciones de manera autónoma, incrementando su libertad en la toma de decisiones administrativas en el orden local.

Históricamente, Colombia se ha caracterizado por tener una organización de Estado centralizada, sin embargo, desde finales de los años ochenta en el siglo XIX y comienzos de los años noventa en el siglo XX, se han presentado transformaciones y reformas constitucionales tendientes a reconocer la descentralización administrativa del Estado (Blanco et al., 2017).

Estas reformas se han derivado de movimientos y luchas sociales que exigieron cambios políticos y administrativos sobre el papel y organización del Estado, con ocasión a las falencias y crisis institucionales de gobernabilidad, participación y democracia en los territorios.

Con ocasión a ello, la nueva Constitución Política de 1991 reconoció a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Rueda et al., 2022); a partir de ello, cobró mayor relevancia el concepto de descentralización administrativa territorial, como una respuesta al contexto social y político, buscando lograr una mayor eficiencia en el manejo del poder dentro de la división político-administrativa, el incremento de la democracia territorial y participación de la comunidad en las decisiones locales, mediante el acercamiento del Estado a los ciudadanos. Según la Corte Constitucional la descentralización territorial es

(...) entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central. (Corte Constitucional, Sentencia No. C-216/94)

Por su parte, el concepto de autonomía territorial promueve el fortalecimiento del manejo libre, independiente y responsable, de la política administrativa y fiscal de estas entidades, bajo el entendido de que las autoridades territoriales conocen con

mayor detalle las necesidades e intereses de la comunidad y pueden satisfacerlos en mejor forma (Corte Constitucional, Sentencia C-089/01).

Sobre la autonomía territorial, Rodríguez (2014) ha señalado que: esta implica un grado de independencia de las entidades territoriales, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades, sin embargo, no hay que olvidar que la autonomía se afianza con el tiempo, por medio de la descentralización.

Para la Corte Constitucional existe una diferencia de los conceptos de descentralización y autonomía de la siguiente manera:

(i) la descentralización ha sido caracterizada como una técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado de libertad. Su finalidad es la eficiencia de la administración y su objeto son las funciones de naturaleza administrativa en cabeza de los entes territoriales;^[37] y (ii) la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por su puesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia de Unificación SU-095/18)

Entonces, si bien existen diferencias entre la noción de autonomía territorial y descentralización administrativa, para la Corte Constitucional, la primera termina siendo una consecuencia sine qua non de la descentralización, aunque no es exclusiva de esta. En este sentido, no es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales. (Corte Constitucional, Sentencia C-1258/01)

1. 2 El control de constitucionalidad y legalidad ejercido por los Gobernadores sobre los Acuerdos municipales en el Departamento del Meta es un retroceso en la materialización de los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización administrativa.

El control de constitucionalidad y legalidad ejercido por los Gobernadores, es una figura jurídica contemplada desde la Constitución Política de 1886, que ha tenido transformaciones en su aplicación y alcance, derivado de la transición de una visión centralista del Estado a un modelo descentralizado de Estado. Esta facultad ha sido poco desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como por la normatividad expedida por el Congreso de la República, el Gobierno Nacional y la Doctrina.

Inicialmente, con la Constitución de 1886 se contemplaba que los gobernadores tenían la competencia para revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas, únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad (Constitución Política de 1886, Art. 194, Num. 8). Según la Corte Constitucional:

Se trataba de un control concentrado, aunque con modalidades distintas según la naturaleza del acto, pues mientras las decisiones de los alcaldes podían ser revocadas directamente por el Gobernador, los actos de las municipalidades tan solo eran susceptibles de suspensión (temporalmente). El modelo centralista de Estado, sumado al vínculo directo de autoridad y relación jerárquica al interior de la rama ejecutiva del poder público, explican con creces las características de la norma en ese momento histórico. (Corte Constitucional, Sentencia T-119/03)

Posteriormente, con la expedición del Acto Legislativo No. 3 de 1910 se reformó la Constitución vigente, modificando el numeral 8 del artículo 194, en el que se dispuso que la atribución del Gobernador se concreta en la competencia para revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes, y por motivos de inconstitucionalidad o legalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. Según la Corte Constitucional no sólo restringe la facultad de revisión únicamente a razones

de inconstitucionalidad o ilegalidad, sino que dejó en cabeza de las autoridades judiciales el control sobre los actos de las municipalidades; este cambio se derivó del proceso de descentralización y autonomía territorial que constituyó uno de los pilares fundamentales de la reforma. (Corte Constitucional, Sentencia T-119/03).

Con la promulgación de la actual Constitución de 1991, el numeral 10 del artículo 305 conservó íntegramente la modificación del Acto Legislativo 003 de 1910, en relación a la atribución contenida en el numeral 8 del artículo 194 de la Constitución de 1886.

Sobre el procedimiento para ejercer la facultad constitucional reconocida actualmente en el numeral 10 del artículo 306 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, mediante el cual se reguló el procedimiento para interponer la acción de validez, estableciendo que el Gobernador cuenta con un término de veinte (20) días siguientes a la fecha en se haya recibido el acuerdo, para remitir el escrito al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en caso de que el acto administrativo sea inconstitucional o ilegal, con copia del mismo a los respectivos alcalde, personero y Presidente del Concejo, para que éstos, si lo consideran necesario intervengan en el proceso (Presidente de la República. 1986).

En la actualidad, existen pocas sentencias que desarrollen la facultad constitucional atribuida a los Gobernadores. Inicialmente, la Corte Constitucional mediante sentencia C- 869 de 1999 analizó la constitucionalidad del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, concluyendo que el plazo de 20 días para interponer la acción de validez delimita en el tiempo el ejercicio de esta facultad, garantizando su oportunidad y eficacia; a su vez, indicó que el control de constitucionalidad no es subsidiario de la acción de nulidad, puesto que el primero presenta las características de un ejercicio preventivo, al proceder antes de entrar en vigencia el respectivo acto, evitando que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos; en este sentido, el gobernador actúa como un agente intermedio, entre el productor del acto -concejo municipal- y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C- 869/99).

Posteriormente, la Corte Constitucional mediante sentencia de Tutela 119 de 2003, desarrolló a mayor profundidad las características del control de legalidad y constitucionalidad ejercido por los gobernadores, en la que se indicó que: (i) se trata de un control concurrente y mixto donde confluye la iniciativa del gobernador y se complementa con la actividad judicial de los tribunales administrativos, inspirada en el deber genérico de velar por el cumplimiento de la Constitución y la Ley, así como la función de coordinar y dirigir la acción administrativa del departamento (ii) es un procedimiento autónomo e independiente frente a las demás acciones constitucionales y legales para controvertir actos de carácter general e impersonal, (iii) es una acción que solamente puede tramitarse a iniciativa del Gobernador, (iv) es un control excepcional con términos precisos para su ejercicio (20 días siguientes al recibo del acuerdo municipal), para garantizar que la autonomía territorial y la gestión administrativa no se desnaturalicen en detrimento de los intereses de los asociados, (v) el control está circunscrito a los cargos del gobernador o de los intervinientes en el proceso, sin que ello impida al tribunal tomar en consideración otras normas relevantes para la decisión, especialmente las de rango constitucional, (vi) el fallo produce los efectos de cosa juzgada únicamente en relación con los cargos planteados y (vii) contra la sentencia dictada no procede recurso alguno ni siquiera los de carácter extraordinario (Corte Constitucional, Sentencia T-119/03)

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo del Meta (2022) se ha pronunciado señalando que el escrito remitido por el Gobernador no constituye una demanda, en tanto, corresponde al cumplimiento de una función atribuida constitucional y legalmente a los Gobernadores, que si bien es decidida por una autoridad judicial no representa en estricto sentido una contienda entre dos partes.

En consideración al precedente judicial, se concluye que la atribución del Gobernador para revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes, corresponde a un procedimiento excepcional, autónomo e independiente frente a las demás acciones constitucionales y legales con que cuentan los ciudadanos para asegurar el cumplimiento de normas de naturaleza general, impersonal y abstracta; es decir, que el oficio con el que se remite el asunto para el examen del tribunal debe reunir algunos de los requisitos previstos para la demanda, sin embargo, tal remisión normativa no le da la connotación de una demanda ni está incluido dentro de los medios de control

cuya tramitación podría iniciarse a través del derecho de postulación previstos en los artículos 135 a 147 de la Ley 1437 del 2011.

La Sala Plena Tribunal Administrativo del Meta (2024) mediante circular No. 002, pone en conocimiento de los Alcaldes y Concejos, la preocupación que ha generado el alto índice de declaratorias de invalidez de los Acuerdos Municipales en el Departamento del Meta, por lo que se informan los temas que vienen originando tales decisiones judiciales, a fin de que se adopten los correctivos pertinentes. La Sala indica que desde el año 2020 hasta el 08 de marzo de 2024 se han recibido en total 161 solicitudes de control de validez, de las cuales han sido decididas de fondo hasta el momento 113, en 102 de las cuales se ha declarado la invalidez total o parcial del acuerdo sometido a revisión, correspondiendo a más del 90% de los casos fallados.

Estas estadísticas ponen en evidencia que en la jurisdicción del Departamento del Meta se realiza un estricto control de constitucionalidad sobre los actos proferidos por los Alcaldes y Concejos, evidenciándose grandes falencias en la gestión administrativa de estas entidades territoriales, al incurrir de manera reiterativa en errores en la expedición de estos actos administrativos que conllevan a la declaración de invalidez por parte del Tribunal competente.

Partiendo del concepto de autonomía, entendido según Sánchez (2016), como la capacidad que poseen las entidades territoriales para gestionar los asuntos de su competencia, que reconoce autoridad, decisión y autonomía financiera y, del concepto de descentralización administrativa, del cual se predica que las entidades descentralizadas no se encuentran dentro de una línea jerárquica administrativa, es decir, que no están sujetas al control de tutela *-como sí lo están las entidades u órganos desconcentrados-*, se deduce que el control que ejercen los gobernadores es una contradicción con el sistema de gobierno contemplado en la Constitución Política de Colombia.

Ello, debido a que el gobernador ejerce un papel de superior jerárquico sobre los Concejos y Alcaldes en la revisión de sus actuaciones, pese a que dentro del ordenamiento jurídico Colombiano existen mecanismos de control para controvertir la legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos de carácter general y, las funciones preventivas ejercidas por los órganos de control en la vigilancia de la gestión del Estado, el cumplimiento de la ley y la defensa de los derechos ciudadanos.

De acuerdo con el concepto desarrollado por la Constitución Política sobre las funciones de los gobernadores, a los Departamentos se les atribuyó el ejercicio de funciones administrativas de coordinación, complementariedad de la acción municipal e intermediación entre la Nación y los Municipios, lo cual implica que los gobernadores no están facultados para actuar como superiores jerárquicos de los Concejos y Alcaldes, teniendo en cuenta la autonomía territorial que les ha sido reconocida.

Al respecto, el Consejo de Estado de Colombia (2017) ha señalado que: al ser el alcalde jefe de la administración local y no un agente del gobernador, la consecuencia es que en general, los actos del alcalde no pueden ser apelados ante el gobernador, pues éste no es su superior jerárquico. Por ello, la Carta de 1991 suprime la atribución que tenían los gobernadores en la Constitución de 1886 de revocar los actos de los alcaldes por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Entonces, si bien el control de constitucionalidad ejercido por los gobernadores ha tenido evolución normativa, al suprimirse la posibilidad de revocar los actos directamente y delimitarlo a la remisión de los mismos ante el tribunal competente para que este último decida sobre su validez, se trata de una atribución constitucional que no genera una ruptura total de lo que la Corte Constitucional denomina como *“ruptura de las tradicionales tutelas jerárquicas”* propios de un modelo centralista de Estado.

2. El control de constitucionalidad y legalidad ejercido por los gobernadores sobre los actos de Concejos y Alcaldes es eficaz para promover la cultura de la legalidad en los municipios del Departamento del Meta.

2.1 El control de constitucionalidad y legalidad evita que actos contrarios a la Constitución y a la ley produzcan efectos jurídicos en la jurisdicción del Departamento del Meta.

Desde el año 2020 la Gobernación del Meta ha venido fortaleciendo el ejercicio de la atribución constitucional reconocida en el numeral 10 del artículo 305 Constitucional. Según el Departamento del Meta a través de la Gerencia de Conceptos y Asistencia Jurídica Territorial, desde el año 2020 hasta la fecha, se han recepcionado un total de 2.612 acuerdos municipales de los 29 municipios que integran el Departamento.

Como resultado de dicho control, se han interpuesto un total de 217 acciones de validez ante el Tribunal Administrativo del Meta, al evidenciarse irregularidades procedimentales y sustanciales que contrarían normas constitucionales, legales y reglamentarias; de las 217 acciones de validez se han proferido un total de 205 sentencias, de las cuales en un 90% se declara la invalidez total o parcial de los acuerdos (Gerencia de Conceptos y Asistencia Jurídica Territorial del Departamento del Meta, 2025).

Realizado un promedio del tiempo en que son resueltos los procesos de validez promovidos por los Gobernadores en la jurisdicción del Tribunal Administrativo del Meta, se observa un lapso de 3 a 5 meses y excepcionalmente, de 1 año -*Acuerdos sobre operaciones de crédito público*- desde la fecha radicación del escrito de validez hasta la notificación de la sentencia. Esto pone en evidencia que, a diferencia del medio de control de simple nulidad, este trámite especial resulta más eficaz en garantizar y resolver de manera definitiva que un acto contrario a la Constitución y a la ley, produzca efecto por un corto tiempo, al emitirse sentencia con efectos de cosa juzgada de manera más expedita que dentro de un proceso ordinario de nulidad.

2.2 La prevalencia del interés general y las condiciones fiscales de los municipios en el Departamento del Meta relativizan el impacto en la afectación de los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización, derivado del control de constitucionalidad y legalidad ejercido por los Gobernadores.

Para el Consejo de Estado en el año 1986 y la Corte Constitucional en el año 2003, tras analizar la incidencia del control de constitucionalidad y legalidad atribuida a los Gobernadores, se concluyó que las transformaciones que ha tenido esta facultad desde su origen en la Constitución Política de 1886 hasta la actual carta constitucional, es una muestra de los cambios sociales y políticos tendientes a ampliar la autonomía municipal e incrementar la independencia política al jefe de la administración municipal. Para ello, se suprimió la facultad de que sus actos sean revocados directamente por el gobernador para que se haga a través de un procedimiento judicial, tal como la tienen desde 1910 los actos de los concejos (Corte Constitucional, Sentencia T-119/03). Adicionalmente, afirman que:

...esta tutela administrativa de legalidad está establecida para garantizar que los gobernadores tengan completa y oportuna información sobre los actos municipales y puedan velar por su juridicidad en orden a asegurar la vigencia del ordenamiento constitucional y legal en todos los distritos municipales de la República. (Corte Constitucional, Sentencia T-119/03)

En este sentido, si bien el avance constitucional desde 1910 fue relevante al reconocer la elección popular de los Alcaldes y eliminar la facultad de los gobernadores para revocar sus actos directamente, el hecho de perpetuar un control posterior de los acuerdos municipales por parte de los Gobernadores, hace parte de los rezagos centralistas de organización y gobierno de Estado, sin embargo, analizado el contexto de las entidades territoriales locales en el Departamento del Meta, se observa que pese a que no se está generando una ruptura total de las tradicionales tutelas jerárquicas, en la práctica ha resultado necesario su aplicación, teniendo en cuenta la falta de capacidad financiera y organizacional de los municipios, que repercute en que la gestión administrativa no se enmarque dentro de los parámetros legales y constitucionales.

En el departamento del Meta, 26 de los municipios están clasificados en sexta categoría, es decir, que cuentan con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual, pone en evidencia la falta de recursos para el desarrollo de la dirección administrativa a nivel local, que incide en la falta de personal idóneo capacitado para el desarrollo de las actuaciones administrativas que se materializan en acuerdos municipales.

Según Sánchez (2016), en materia de descentralización fiscal, el plan es reiterativo al señalar que descentralización sin recursos es un fracaso, pero más aún, descentralización sin recursos propios. De igual manera, según Zapata, Acosta y Gonzalez (2001), los estudios sobre la sostenibilidad fiscal de los municipios evidencian que hay un desbalance en las finanzas públicas del gobierno central y un deterioro de estos indicadores en los municipios. Esto se explica por un incremento de la dependencia de los municipios frente a los ingresos recibidos por concepto de transferencias.

Aunado a ello, la realidad del contexto político en Colombia ha evidenciado altos índices de corrupción, lo que resulta en un factor relevante para el correcto desarrollo de la gestión administrativa a nivel local en los municipios. Al respecto, Devia (2006) ha planteado que se requieren de estrategias de lucha frontal contra la corrupción en las administraciones locales, con el objeto de que exista mayor capacidad institucional y política de autorregulación, control social y transparencia en la gestión.

Como consecuencia del contexto financiero y político de las entidades territoriales locales, el control constitucional ejercido por los gobernadores ha cobrado un papel relevante en el cumplimiento de la Constitución y la Ley, promoviendo la cultura de la legalidad en las actuaciones de los Concejos y Alcaldes en el Departamento del Meta.

Conclusiones

De acuerdo con el análisis jurisprudencial y normativo del control de constitucional ejercido por los gobernadores sobre los actos de los Concejales y Alcaldes, se concluye que si bien se presentaron grandes avances en la ampliación de la autonomía municipal y descentralización administrativa, al suprimirse la facultad de revocar directamente los actos de los Alcaldes por parte de los gobernadores, para que su vigencia en el ordenamiento jurídico se realice a través de un procedimiento judicial, este control termina siendo un reflejo de la visión centralista de Estado, puesto que aunque el gobernador no sea superior jerárquico del Alcalde, se convierte en un agente intermediario, que realiza el estudio de legalidad y pone en conocimiento de la autoridad judicial, las irregularidades en las actuaciones de los Concejos y Alcaldes para que se determine su validez.

Si bien este control constitucional no rompe las tradicionales tutelas jerárquicas previstas en el modelo de gobierno centralista que rigió en Colombia durante gran parte de la historia, la realidad en el Departamento del Meta ha evidenciado que su vigencia dentro del ordenamiento jurídico ha permitido garantizar la cultura de la legalidad en las actuaciones de los Concejos y Alcaldes y con ello, materializar la prevalencia del interés general.

Por ello, mientras no se garantice que las entidades territoriales locales tengan capacidad financiera y organizacional, así como la reducción de los índices de corrupción en las administraciones locales, resulta necesario mantener el control constitucional ejercido por los gobernadores en virtud del numeral 10 del artículo 305 de la Carta Política, toda vez que este procedimiento especial ha permitido garantizar que actos administrativos contrarios a la Constitución y a la ley produzcan efectos por corto tiempo, reduciendo con ello, los efectos jurídicos adversos que pudieran generar.

Bibliografía

Blanco, L. C., Palacios, J. A. P., Suarez, J. A. S., & Ricardo, M. M. V. (2017). *Los desarrollos legislativos en Salud Mental en Brasil, Argentina, Chile y Colombia a partir de la Declaración de Caracas. 1990-2015* [Tesis de Maestría, Universidad El Bosque].

<https://www.proquest.com/openview/1667eb634eec8a151fe969add6803661/1?cbl=2026366&diss=y&pq-origsite=gscholar>

Colombia, C. D. (1886). Constitución política de 1886. *Bogotá DC, Colombia*.

Colombia, C. D. (1991). Constitución política de 1991. *Bogotá DC, Colombia*.

Consejo de Estado de Colombia. (2017). *Auto 11001-0324-000-2013-00608-00*. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030356>

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-869 de 1999*. M.P. Fabio Morón Díaz: 03 de noviembre de 1999. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-869-99.htm>

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-089/01*. M.P. Alejandro Martínez Caballero: 31 de enero de 2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-089-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C- 1258/01*. M. P. Jaime Córdoba Triviño: 29 de noviembre de 2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1258-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-119/03*. M.P. Eduardo Montealegre Lynett: 13 de febrero de 2003. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-119-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia SU-095/18*. M.P. Cristina Pardo Schlesinger: 11 de octubre 2018.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su095-18.htm>

Cruz, J. P. R. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012. *Summa Iuris* (revista descontinuada), 2(2), 275-302.

Devia, S. P. (2006). la descentralización en Colombia: un reto permanente. *ib Revista de la Información básica*, 1(2).
https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm

Gerencia de Conceptos y Asistencia Jurídica Territorial del Departamento del Meta. (2025, mayo 2). *Respuesta a derecho de petición: Oficio No. 12300.25-20*.

Presidente de la República (1986). Decreto 1333 de 1986: Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. *Diario Oficial*, (37.466).

Rodríguez, J. P. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012. *Summa Iuris*, 2(2), 275-302.

Rojas, L. K. D. P., & Castellanos, F. (2017). Análisis comparado entre la descentralización administrativa colombiana y chilena: avances y desafíos para el desarrollo. *Administración & Desarrollo*, 47(2), 160-171.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403417.pdf>

Rueda, J. M., Molina, J. R., & Cubillos, Á. (2022). Estado social de derecho, ¿aplicación discrecional?. *Díkaion*, 31(2), e3129.
<https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.2.9>

Sánchez, H. A. (2016), La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *IUSTA*, (45), 81-106.

Santofimio, J. O. (2002). *El control de constitucionalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Zapata, J. G., Acosta, O. L., & González, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?* (Documento 165, Archivos de Economía). Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos.

Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5023735>

Tribunal Administrativo del Meta. Sala de Decisión Oral N 1. Proceso 20220004000, C.P. Claudia Patricia Alonso Pérez; 21 de abril de 2022.

Tribunal Administrativo del Meta. (2024, marzo 8). *Circular No. 02 de 2024*. Sala Plena.