

Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano

Geovanni Contreras Illera¹

*“Cuando sea posible hablar de libertad, el Estado como tal dejará de existir.”
Friedrich Engels.*

Resumen.

Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política de Colombia en el año de 1991, se vislumbra en su articulado nuevos términos y maneras de abordar y comprender la administración pública, sobre todo desde el enfoque de las entidades territoriales al interior del Estado colombiano. Es por ello que en el presente escrito se abordará como temática central, el desarrollo constitucional que conllevó la Carta Política de 1991 en cuanto al reconocimiento de los principios de descentralización y autonomía.

Dicha temática se planteará debido a la trascendencia que despierta el estudio de estos principios en cuanto al manejo, organización y estructura al interior del Estado, puesto que a través de estos se posibilita el reconocimiento de derechos particulares, entre los cuales se encuentra el gobierno propio, el ejercicio de competencias y facultades exclusivas, la capacidad de administrar recursos y de participar en las rentas nacionales, bajo su propia responsabilidad. Asimismo se visualiza que otra de las razones por las cuales subyace su relevancia en la administración pública, es debido a que gracias a ellos se ha logrado establecer una autonomía (a veces amenazada), suficiente para poder decidir por parte de los entes territoriales sobre sus necesidades y estrategias de respuesta, representando un avance importante en la administración nacional.

Palabras clave. Descentralización, autonomía, Plan de Desarrollo, Estatuto fiscal, rentas, gastos, tributos, contribuciones, impuestos.

Abstract.

The new Political Constitution of Colombia of 1991 comes into force, we begin to hear new terms and ways of approaching and understanding public administration, especially in the territorial entities in Colombia, and in this case we will talk about the constitutional development that the principle of decentralization and autonomy that came to be recognized in the 1991 charter.

In developing these principles, particular rights were recognized, including self-government, the exercise of exclusive powers and powers, the ability to manage resources and participate in national income, under their own responsibility.

From the study of these principles, it was possible to establish that the territorial entities enjoy autonomy (sometimes threatened), sufficient to be able to decide on their needs and on response

¹ Abogado y contador de la Universidad de la Salle.

strategies, which undoubtedly represents an important advance. However, its activity must be in accordance with national norms, since only in this way is it possible to reconcile the Unitary State with the regions, without falling into centralism or excessive freedom.

Keywords. Decentralization, autonomy, Development Plan, Tax Statute, income, expenses, taxes, contributions, taxes

Introducción.

En Colombia, la transformación constitucional acarreó ciertos cambios estructurales en el ámbito político, pero en especial en la administración pública, alteraciones que se evidenciaron considerablemente en la nueva organización político-jurídica, que dio lugar a la transformación estructural y funcional de las entidades territoriales existentes para la época y el reconocimiento de nuevas entidades territoriales. Entendiendo este contexto, la Constitución de 1991 mediante su artículo 286, determino la existencia jurídica de los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, provincias y regiones.

Esta distribución territorial y la asignación de funciones respecto de cada una de estas entidades encuentran su fundamento en el debate político que se originaba en la idea de combatir la tendencia centralista que había prevalecido desde la conformación de la República. Por ende, en vista de una nueva concepción de un Estado subordinado a un texto constitucional en el cual sin ánimo de configurar un federalismo, se otorga facultades, competencias y funciones a los entes territoriales, con el fin de gestionar directamente y de forma eficiente las necesidades sociales insatisfechas. De este modo, estas entidades territoriales tenían como misión materializar, concretamente, los fines esenciales del Estado.

Asimismo, es menester precisar que la Constitución de 1991 consagró en su parte dogmática, un catálogo axiológico conformado por valores, principios y derechos fundamentales, que son el soporte de todo el ordenamiento jurídico y de toda la institucionalidad del Estado. De esta forma, dichos insumos se utilizan como un fundamento para que el desempeño en las funciones de las entidades territoriales, su accionar se encuentre sujeto a los mandatos constitucionales. Es en este punto, donde se puede visualizar principios estructurales dentro de la organización interna del Estado colombiano como lo son los principios de descentralización y autonomía, los cuales serán el eje principal que guiara el desarrollo del presente artículo.

El efecto que tuvo la descentralización administrativa en las entidades territoriales en términos generales puede evaluarse como positivo, en el sentido de fundamentar la acción de estos colectivos para la búsqueda de la gestión de sus intereses, sin la necesidad de esperar la complacencia del gobierno central. Así, la descentralización es un principio transversal al principio de autonomía y a los derechos que de él se derivan, como son el gobierno propio; la capacidad de generar y administrar sus recursos; ejercer las competencias asignadas; y participar en las rentas nacionales.

Por otro lado, el artículo en cuestión se justifica en la necesidad de comprender la relación existente entre la descentralización y el principio de autonomía, y cómo esos principios dialogan para el ejercicio de los derechos de las entidades territoriales, especialmente de los municipios de Colombia, sumado a conocer por esa vía su historia, conformación, funciones y limitaciones. Pero, principalmente, permitirá comprender desde sus fundamentos axiológicos, su importancia frente a la autonomía fiscal en la dirección de materializar los fines esenciales y, especialmente, los derechos humanos y fundamentales, razón del ser del Estado Social de Derecho.

Entendiendo la justificación que acompaña la materialización del presente escrito, es viable mencionar que el propósito que este persigue consiste en describir el alcance del principio de descentralización territorial en Colombia. Para lograr tal objetivo, en primer lugar, se realizará una aproximación a los antecedentes históricos de la descentralización, buscando en ese espacio una ilustración del recorrido normativo y doctrinal del proceso de descentralización hasta la decadencia de la Constitución de 1886. En segundo lugar se analizará el principio de descentralización en el marco de la Constitución de 1991, donde se tendrá la oportunidad de evidenciar el proceso de constitucionalización de la descentralización y los ámbitos en los que puede operar. Finalmente se realizará una profundización al concepto y alcance de la descentralización territorial, en procura de comprender la transformación que sufrieron las entidades territoriales a partir de los efectos que la descentralización produjo, como bien pueden ser la autonomía para la gestión administrativa y la consecuente responsabilidad.

I. Antecedentes del principio de descentralización territorial en Colombia.

La idea de la descentralización, se arraiga en aquellos Estados que adoptaron una forma de Estado unitario y centralista, como es el caso colombiano. En este tipo de Estados, la descentralización fue una fórmula para contrarrestar las dificultades derivadas del excesivo centralismo del poder político y administrativo. Este monopolio del poder central es el riesgo de los Estados unitarios, donde existe un solo centro de combustión política que pretende con su fuerza expandirse a la periferia y hasta donde la soberanía se lo permita. Pero, en realidad, esta concepción sobre el Estado y el gobierno no pudo prestar mérito en sus intenciones, por la imposibilidad de encargarse de todos los asuntos y necesidades territoriales, lo cual conllevó a un declive de este modelo de organización política. Entre las causas principales que se fundamenta este descenso se encuentra la falta de comprensión social, la ausencia de conocimiento de las geografías internas y la incapacidad logística fueron tal vez las causas del declive de ese modelo de organización política.

Ejemplo de esa situación fue la Constitución de 1886, Carta que se caracterizaba por un contenido dogmático bastante radical, como lo fue, por ejemplo, el reconocimiento de principios como el centralismo, el confesionalismo y el conservadurismo. Sobre este tema el autor Younes afirma que la Constitución de 1886 “*Fue anunciada a la sazón al país con dos notificaciones: la*

muerte de la Constitución liberal de Rionegro y el nuevo modelo administrativo basado en la centralización política y la descentralización administrativa” (Younes, 2012, p. 8).

Esa orientación dogmática tiene explicación en la misma historia política, cuando después de un modelo federativo, que había entrado en crisis, la Unión Republicana, en cabeza de Rafael Núñez, impulso un movimiento de oposición fuerte contra el federalismo establecido en las constituciones de 1858 y 1863. Cabe resaltar que el modelo federal se había fortalecido con la llegada a la presidencia del liberal José Hilario López en 1849, y aún más en el periodo de su gobierno, el cual se caracterizó, por la defensa de las libertades, el establecimiento de un Estado Laico, y el abandono de ciertos privilegios para un aparte de la población que había sido privilegiada, entre ella el clero y los dueños de la tierra y medios de producción. Respecto de estas especificaciones el autor Santos (2020) menciona que en este se tuvo como aspectos resaltables el reconocimiento de derechos como la libertad económica y la libertad de prensa, así como el logro de grandes avances en ámbitos como la descentralización administrativa y la misma modernización del Estado.

Esta forma liberal de gobierno por supuesto que representaba una amenaza real para los sectores políticos conservadores, sectores que en poco tiempo se alzaron en armas, dando inicio a las guerras civiles. La rebelión conservadora fue tanto armada como discursiva. “*Regeneración administrativa fundamental o catástrofe*”, era el lema central del discurso de cambio. Con esa ambiciosa propuesta, se inició un proceso de transformación profunda, no solo del derecho, sino de las estructuras axiológicas y de la institucionalidad en general. Rafael Nuñez fue uno de los intelectuales que lideraron esa propuesta, hecho que llevó a los historiadores a reconocer su papel dentro de la reconquista conservadora. De esa manera Núñez fue “*el motor de la formación del Estado nacional, el forjador de la unidad nacional, el ariete del capitalismo de Estado o socialismo de Estado, el iniciador del liberalismo como teoría del intervencionismo estatal, fuerza generadora de la industrialización por medio del proteccionismo, el inicio de una nueva era nacional de progreso y bienestar*” (Ocampo, 1994, pp. 145-146).

Pero estos debates sobre la centralización y descentralización no corresponden en esta época solamente a la geografía colombiana, pues en el ámbito internacional y regional también se encontraban en el debate público. La pretensión general de la descentralización era “*fortalecer la acción local, otorgando mayores competencias y recursos a las autoridades locales, desde el Gobierno central. Para analizar la forma como se dio el proceso de descentralización en Colombia, y evidencias las dificultades presentadas, primero es necesario analizar cómo se encontraba centralizado el poder, conforme la Constitución de 1886*” (Valencia-Tello y De Chueiri, 2013, p. 178).

La ideología conservadora quedaría para la historia cristalizada en la Constitución de 1886, reflejo mismo de unos valores conservadores, muy ligados a la propiedad privada, el confesionalismo y la moral tradicional. En ese ambiente se iniciaría un proceso de “sustitución” de los pilares fundamentales del pensamiento liberal, enmarcados en lo siguiente:

(...) primero, el regreso del federalismo a un sistema regionalista mixto; segundo, el reemplazo del laicismo por una orientación católica, pero sin tocar la libertad de culto; tercero, el recorte del carácter absoluto de varios derechos fundamentales, especialmente de la libertad de prensa; cuarto, una democratización parcial del sufragio; quinto, la revalorización del poder ejecutivo al estilo neopresidencialista; y sexto, los inicios del constitucionalismo industrial (Marquardt, 2011, p.62).

Trece años más tarde un nuevo conflicto aparece en la escena política. La Guerra de los Mil Días (1899-1902), conflicto que se produciría en parte por la consolidación del proyecto “Regeneración administrativa fundamental o catástrofe”, representado básicamente en la necesidad de extinguir las instituciones que el liberalismo había establecido y en fomentar un cambio hacia la moralidad de estirpe conservadora. En vista de este marco, es claro, que los cambios también permean al Estado. La centralización administrativa, la exclusión de una parte importante de la población, la defensa de la religión católica, la defensa de la propiedad privada, la seguridad pública, serán las características fundamentales de este estilo de administración.

Frente a esta forma de organización del gobierno, la reacción de la sociedad y en particular la organización política liberal era una cuestión que no tardaría en presentarse. La Unión Republicana, un movimiento que nace de la necesidad de promover la paz y reconciliación partidista, otorga un impulso al cambio de gobierno y la renovación institucional. Los principales líderes de este movimiento, según Álvarez (1995), fueron Carlos Martínez Silva, Carlos Eugenio Restrepo y Nicolás Esguerra. Bajo su iniciativa se presentaron reformas constitucionales importantes, como el Acto Legislativo 01 de 1910, cuyo contenido planteaba, entre otras propuestas, el control de constitucionalidad popular y la prohibición de la reelección presidencial.

Varios sucesos relevantes para la historia constitucional de Colombia surgen en adelante, todas ellas encaminadas a rescatar algunos derechos sociales. Entre estas reformas se encuentran las realizadas en 1936 y 1945. La excepción a esa regla es la reforma de 1968, la cual fortaleció aún más el centralismo en cabeza del ejecutivo, “*otorgando mayores facultades para declarar la emergencia económica y social, pudiendo dictar decretos con fuerza de ley, nombrar y remover libremente a los directores y gerentes de establecimientos públicos nacionales (...)*” (Valencia-Tello y De Chueiri, 2013, p. 179). Igualmente, en esta reforma la dirección general de la economía estuvo a cargo del Estado.

Al mismo tiempo, en esta etapa se presentaron sucesos relevantes en la vida política, como la aparición de movimientos políticos con profunda ideología liberal (izquierda), el salto a la escena política de Jorge Eliécer Gaitán de la mano de movimientos populares, el ascenso del conservador Mariano Ospina Pérez, la persecución a militantes del partido liberal por los “chulavitas”, la muerte de Gaitán en 1948, el ascenso del conservador Laureano Gómez, el golpe de Estado de Rojas Pinilla, el Frente Nacional, el “Pacto de Sitges” o “Pacto Nacional”, la aparición de las guerrillas y movimientos políticos alternativos, el narcotráfico y la violencia política, entre otros.

En la última década del siglo XX, la hegemonía liberal logra implementar una serie de cambios relacionados con la modernización del Estado y la autonomía de las entidades territoriales, especialmente los municipios. La modernización y la autonomía pasaban por flexibilizar el centralismo para lograr un desarrollo integral, que hasta el momento no se había podido alcanzar. Así, la reforma política y administrativa “*es el resultado de un proceso global que busca modernizar al Estado, en el marco de una tendencia desreguladora de los estados capitalistas, buscando desmontar los estados “benefactores” traducido en procesos de descentralización*” (Tobo, 1988, p. 7). A través de este proceso los municipios tendrían la facultad de gestionar sus intereses y satisfacer las necesidades básicas de salud, educación, agua potable, saneamiento, etc.

Sin embargo, desde la década de los años 70 se presentaron iniciativas tendientes a modificar el régimen departamental y municipal vía descentralización administrativa. Algunas de ellas fueron infructuosas, como la iniciativa de Acto Legislativo 02 de 1977 presentada por el Gobierno de Alfonso López Michelsen, al cual se le dio trámite en el Congreso, pero que finalmente la Corte Suprema de Justicia lo declaró inexecutable.

Más adelante, en el Gobierno de Belisario Betancur, se expidió la Ley 14 de 1983, la cual tenía como propósito establecer la descentralización fiscal, fortaleciendo de ese modo la capacidad económica de los municipios a través de los impuestos de industria y comercio y predial, entre otros. La Ley autorizó también la cesión del impuesto de timbre a las entidades territoriales (departamentos, intendencias, comisarías, Distrito de Bogotá), reguló la producción y comercialización de licores, cigarrillos. (Valencia-Tello y De Chueiri, 2013). Contrario a lo que podía esperarse, esta ley no fue efectiva en cuanto a la realización de estos propósitos. Sin embargo, puede resaltarse que fue un avance en el proceso de descentralización.

Aunado a la falta de efectividad de la Ley 14 de 1983, la falta de gestión en el recaudo de la tributación territorial, la falta de actualización de las bases tributarias, el atraso en la adopción de las tecnologías, la deficiente actualización de los censos, fueron factores que representaban un obstáculo para lograr una verdadera autonomía de los municipios, todavía anclados a una forma feudal de administración.

En cuanto a la descentralización política, los resultados serían más concretos. La adopción de distintas normas en ese propósito, hizo que el poder central quedará desprovisto de la facultad de nombrar a los gobernantes de los entes territoriales. El Acto Legislativo 01 de 1986, reformatorio del artículo 171 de la Constitución de 1886, en el artículo 1 dispuso que “*los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial*” (A.L. 01, art. 1, 1986). Este cambio fue importante en el sentido de que adjudicó en el pueblo la facultad para elegir a sus autoridades.

Desde el campo legislativo se resalta la Ley 11 de 1986, que tuvo como finalidad dictar el Estatuto Básico de la Administración Municipal, así como fortalecer la participación de la

comunidad. El objeto de la Ley según su artículo 1, está en la ruta de otorgar a los municipios un Estatuto administrativo y fiscal, el cual se encuentre dentro del marco del principio de autonomía que le permita llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo, promoviendo con ello el desarrollo de sus territorios y el alcance del bienestar común, propiciando la integración regional.

Dispone, igualmente, reformar algunas prescripciones jurídicas contenidas en la Ley 14 de 1969, respecto de las rentas departamentales. Pero la novedad de esta Ley, es la consagración de una regulación que permite mayor participación ciudadana y la creación de una institucionalidad que cumpla con ciertos fines de la organización territorial. En ese contexto se introduce una regulación sobre las asociaciones de municipios, inspecciones de policía, comunas y juntas administradoras locales para algunos municipios, participación comunitaria, entidades territoriales, personeros, personal de la administración, contratos, control fiscal y Concejos Municipales. Como se puede evidenciar, esta disposición sienta las bases de lo que será posteriormente el régimen constitucional de las entidades territoriales.

En relación con la descentralización administrativa, la descentralización política y fiscal se llevaron a cabo de manera semejante, pues su proceso fue marcado por normas, que señalaban un deber ser tanto para las autoridades nacionales como para las entidades territoriales. La preocupación del Gobierno nacional era apoyar con lo necesario a los municipios, para que ellos gozaran de un mayor protagonismo en cuanto al desarrollo de sus regiones, renunciando a su vez de ciertas funciones para ser entregadas a los entes territoriales. Esto se plasma muy bien en los Decretos 77, 79 y 80 de 1987. El primero traslada funciones del nivel nacional a los municipios, como por ejemplo la responsabilidad de prestar los servicios públicos a los municipios; el segundo asigna funciones encaminadas a la organización y mejoramiento de los municipios y el tercero otorga responsabilidades en el sector del transporte público.

Aunque la finalidad fue buena, el tránsito de dichas responsabilidades fue algo traumático para los municipios, los cuales, por falta de experiencia y capacitación, no estaban preparados para afrontar los retos que traía la descentralización. En consecuencia, algunos de estos procesos no fueron efectivos, teniendo el nivel central que asumir nuevamente esas competencias en algunos casos (Valencia-Tello y De Chueiri, 2013).

II. La descentralización en el marco de la Constitución de 1991.

Con el cambio constitucional se establece un principio fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano: la descentralización. Esta estrategia jurídica representó una fórmula idónea para combatir la excesiva centralización que había reinado en el constitucionalismo desarrollado bajo la soberanía de la Constitución de 1886. La constitucionalización del derecho y del mundo de la vida social, impulsado en primera medida por el constituyente de 1991, básicamente elevó a rango constitucional, en forma de principios, algunos axiomas de valor que tendrían como

finalidad la fundamentación de las normas y su interpretación. Entre esos axiomas se encuentra la descentralización. Esta institución quedó así reconocida en la Constitución de 1991 en el artículo 1, con el siguiente tenor:

Colombia es 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 (Const. P., art. 1, 1991).

Esta disposición debe ser interpretada sistemáticamente con los demás principios que lo rodean y especialmente con el artículo 209 de la Carta, pues este artículo se refiere a la función administrativa la cual “*está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*” (Const. P., art. 1, 1991).

En este mismo sentido, el principio de descentralización debe ser interpretado a la luz del Estado Social de Derecho, según el cual, el Estado debe procurar la eficacia de los derechos humanos y fundamentales. En esta fórmula, la relación entre Estado y Derecho encuentra en el aspecto social su punto de intersección. La preocupación por los derechos civiles y políticos, por los derechos sociales, económicos y culturales, por los derechos colectivos, y especialmente por los derechos fundamentales tiene una respuesta satisfactoria en la labor del juez constitucional y en las autoridades en general.

Dicha finalidad del Estado Social de Derecho, ya se demostró en vigencia de la Constitución anterior, pues no puede suplirse con la mera expedición normativa desde el nivel central, por ende es necesario de una arquitectura institucional territorial fuerte, que logre cumplir con los fines esenciales del Estado desde lo local. Pero también, durante la vigencia de la Constitución de 1991 se pudo constatar que al poder ejecutivo del nivel central muchas veces le falta capacidad y voluntad política, por los gobiernos locales deben encargarse de satisfacer sus propias necesidades. En palabras de Vásquez:

Proponer la descentralización como una fortaleza para los gobiernos municipales implica partir de dicha institución como referente principalista para el funcionamiento del Estado Social de Derecho, esto es, como plataforma para la organización y operatividad del Estado, superando la equidistancia frente a los procesos de crecimiento demográfico, la mera enunciación de estructuración de procesos de descentralización y consolidación de los gobiernos municipales con ámbitos de decisión, la consolidación de las demandas de participación democrática, pero sobre todo, con los ejercicios eficientes, eficaces, responsables, transparentes, económicos y públicos de gobernabilidad (Vásquez, 2016, pp. 45-46).

Este principio también ha sido desarrollado a través del trabajo legislativo. El legislador, en su libre configuración normativa, ha consagrado en distintas normas tal principio. Ejemplo de ello es la Ley 489 de 1998, que regula “*el ejercicio de la función administrativa, determina la*

estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”. Especialmente impone un mandato al Gobierno nacional para cuidar el cumplimiento y garantía de los principios constitucionales y legales, en particular los principios de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales.

En esta disposición normativa, específicamente lo contemplado en su art. 7, fue objeto de control de constitucionalidad en Sentencia C-702 de 1999. En esta oportunidad el Alto Tribunal señaló que no le asiste razón al demandante, porque en ningún momento el legislador le otorgó al Ejecutivo la facultad para orientar subjetivamente el derrotero de la descentralización. Además, el Alto Tribunal señaló:

Por el contrario, lo que los apartes tachados de inconstitucionales hacen es connotar que el avance en el proceso de descentralización debe atender la realidad de los municipios, su nivel de desarrollo y de modernización, su capacidad de gestión institucional y, a partir de estas especificidades, propender por logros y ejecutorias que efectivamente puedan obtenerse con el proceso de descentralización (...) (CC. C-702/99, 1999).

Según el pronunciamiento de la Corte, el principio de descentralización cumple, respecto de los municipios, unas funciones específicas, que se traducen de forma general en el ejercicio de facultades de forma autónoma, y de manera específica, permite la gestión de sus intereses, el desarrollo, el progreso y la modernización de los entes territoriales. Dicha autonomía también genera responsabilidades directas para las entidades territoriales, a tal punto que se genera la obligación de responder por la deficiente prestación de los servicios públicos, entre otro tipo de responsabilidades.

Pero, en este punto subyace la pregunta acerca de, ¿qué debe entenderse por descentralización? La respuesta a este cuestionamiento puede darse en los siguientes términos: es el otorgamiento de facultades, competencias y funciones a organismos, entidades, instituciones y autoridades de diversa naturaleza, distintos de la nación, para desarrollar funciones públicas bajo su entera responsabilidad. Según Younes (2012), la descentralización es la “*atribución que se otorga a las personas jurídicas públicas distintas de la nación (...) para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades que ejercerán autónomamente*” (p. 68).

En esa misma línea argumentativa se encuentra la Corte Constitucional, pues menciona que para el establecimiento de este principio, permite la gestión de la administración pública por parte de distintas autoridades en el contexto local, extrayendo esa potestad del monopolio de la administración central, sin que el vínculo entre el poder central y el descentralizado se destruya, pues el principio de coordinación exige de la comunión de los esfuerzos. Expresamente señala:

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna

la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968 (CC. C-727/00, 2000).

En general, la descentralización puede clasificarse de tres formas: a) descentralización territorial, b) descentralización especializada, funcional o por servicios y c) descentralización por colaboración.

Descentralización territorial. La descentralización territorial puede definirse como el otorgamiento de competencias y funciones a las entidades territoriales, lo que automáticamente genera i) autogestión y ii) responsabilidades, las cuales van encaminadas a lograr la eficiencia en la administración (CC. C-624/13, 2013).

Descentralización especializada, funcional o por servicios. La descentralización especializada, funcional o por servicios es la transferencia de facultades, competencias y funciones a organismos y entidades que ejercen una actividad especializada, o con funciones especiales o que presten servicios de cualquier tipo, las cuales deben estar supervisadas, orientadas y encontrarse en armonía con las decisiones que se tomen por los órganos de las entidades descentralizadas (CC. C-727/00, 2000).

Descentralización por colaboración. Finalmente, la descentralización por colaboración puede definirse como la atribución de competencias y facultades públicas que se entrega a personas particulares con una formación especializada la cual no se dispone en la administración, para que las desarrollen de conformidad con la función pública. (CC. C-863/12, 2012).

De esa manera, este principio, en cualquiera de sus variantes, está dispuesto en el ordenamiento jurídico como un pilar axiológico fuerte que fundamenta el derecho y el Estado, logrando con ello también la participación social e institucional, como un compromiso general, en el progreso nacional y territorial.

a. La descentralización territorial.

La descentralización territorial es un principio fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano, pues a partir de este se consolida la autonomía de las entidades territoriales para ocuparse del desarrollo y progreso de estas entidades, así como de la satisfacción de las necesidades más apremiantes. Como se dijo anteriormente, la descentralización administrativa otorgó a las entidades territoriales facultades, competencias y funciones, con el fin de que sean ellas las que gestionen sus intereses. Lo anterior no desvincula completamente al nivel central, que sigue teniendo el control económico y de vigilancia.

Según Vásquez (2016), la descentralización no es incompatible con el principio de Estado unitario, es más bien la oportunidad de dinamizar el ejercicio del poder y la administración en todo el territorio nacional. En este sentido la Corte Constitucional señala que el modelo de Estado

descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales es desarrollado, además del artículo primero, en varias disposiciones que deben interpretarse sistemáticamente. Así:

El artículo 286 dispone que son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, y que la ley también podrá darle tal naturaleza a regiones y provincias. El artículo 311 indica que el municipio es entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y le encarga de primera mano “(...) 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”. El artículo 287 establece que “(...) las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”; en virtud de dicha autonomía, el precepto señala que tienen los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. A su turno, el artículo 288 dispone que debe expedirse una ley orgánica que regule el ordenamiento territorial –la naturaleza de esta ley da cuenta de la importancia de la materia-, y prevé los siguientes principios para regular las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CC- C-624/13, 2013).

Bajo el efecto de esas disposiciones, la Corte ha definido la descentralización territorial como técnica de distribución del poder, en la cual la nación hace una transferencia de funciones a las entidades territoriales para cumplir unos fines específicos con un alto grado de libertad y autonomía, encontrándose en esta misma formulación se encuentra al autor Rodríguez (2002). De acuerdo a estos entendidos, las colectividades locales y regionales bajo este principio adquieren un papel protagónico en la administración del Estado, ya que no son simplemente un agregado ejecutor de las decisiones del nivel central, sino que son administradores de su territorio, del desarrollo social y de la justicia.

De ahí que la Corte Constitucional precisó en primer lugar que los propósitos generales de la descentralización y la autonomía eran “*promover el desarrollo local y regional, así como importantes cometidos del Estado social de derecho como la justicia social, la equidad en la distribución de los recursos y la erradicación de la pobreza*”. En segundo lugar, “*empoderar a las comunidades para la gestión de sus propios asuntos como medida de promoción de la democracia. Por ello el nuevo texto constitucional previó la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como varios mecanismos de participación directa a nivel local, tales como la consulta popular y el cabildo abierto*” (CC. C-624/13, 2013).

Con esas buenas intenciones, el Estado quiere asegurar su presencia en todo el territorio nacional, sobre todo en las periferias, donde históricamente su presencia ha sido notoriamente ausente. Las intenciones de progreso, desarrollo, justicia, autogestión que fueron impulsadas tantas veces por el Estado no se habían logrado, por múltiples factores, razón por la cual la descentralización es un reto de grandes proporciones. Sin duda la violencia armada, la geografía, la dificultad de acceso y la concentración del poder, característica propia de los regímenes

presidencialistas como el colombiano no son tierra fértil para asegurar un éxito absoluto. En palabras de Maldonado, la descentralización “*no puede generar automáticamente buenos resultados. Sirve para generar un contexto favorable para la gestión otorgando instrumentos a los gobiernos territoriales y sus comunidades, pero la obtención de los resultados previstos depende tanto de la manera de abordar la gestión como de algunos factores externos*” (Maldonado, 2000, p. 27, citado por Sánchez, 2016, p. 9).

Siendo un poco más pesimistas, en los últimos años el proceso de descentralización ha sufrido un retroceso bastante importante, impulsado básicamente por gobiernos de estirpe autoritario y por fenómenos relacionados con los estados de excepción, donde el nivel central absorbe más poder que en circunstancias ordinarias, debido a su capacidad de crear derecho de manera ágil y autónoma y de la discrecional que por ese mismo motivo se profundiza. De igual forma, el proceso de descentralización denota en la violencia un obstáculo inmenso, ya que los gobiernos territoriales no pueden ejercer cabalmente sus funciones. No sobra hacer mención a la corrupción, que vulnera abiertamente los fines de la descentralización y autonomía territorial.

III. Naturaleza y contenido del principio de autonomía de las entidades territoriales municipales.

En el ampliamente conocido debate entre Dworkin y Hart, se evidencia la existencia de discrepancias entre la concepción del derecho, en este caso frente a las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico, específicamente entre reglas y principios.

Para Dworkin, en oposición a Hart, el sistema no se conforma solamente por reglas de una naturaleza estrictamente jurídica, sino que, más ampliamente, ese sistema puede acuñar otro tipo de normas, como los principios, directrices políticas, entre otras. Estos principios no “*establecen consecuencias jurídicas que se sigan automáticamente cuando se satisfacen las condiciones previstas*” (Dworkin, 1995, p. 75). Por esa razón no se puede afirmar que los principios lleven directamente a decisiones particulares, pues sólo exponen una justificación amplia. De allí que, para Dworkin, en su polémica con Hart, “*los principios jurídicos contemplan ya valores morales pues en efecto han surtido ya el proceso de constitucionalización y juridización*” (Mejía, 2009, p. 132).

Entra a terciar en este debate Alexy, para quien la diferencia entre las reglas y los principios está dada en que los principios son mandatos de optimización, es decir que no son mandatos definitivos, en el sentido de ordenar, permitir o prohibir, como lo hacen las reglas, sino que, de conformidad con las posibilidades fácticas y jurídicas, pueden realizarse. Otra diferencia es la estructura que tienen las normas. Las reglas pueden tener una estructura compuesta, un supuesto de hecho en la primera parte de la premisa mayor y en la segunda una consecuencia jurídica. En cambio, los principios poseen una estructura única.

De lo anterior, como puede evidenciarse, se deriva el método de aplicación de cada una, es decir, que las reglas podrán aplicarse a través de un ejercicio silogístico (subsunción), mientras que los principios se aplican a través de la ponderación. Sobre todo, esta fórmula se aplica en caso de colisión entre dos principios, ya que no es posible determinar cual tiene prevalencia atendiendo a su jerarquía o posición en el ordenamiento jurídico. Eso justifica que la aplicación de los

principios se haga bajo el tenor de la ponderación, método que exige un esfuerzo amplio para llegar a una decisión.

En Colombia, los principios son definidos por la Corte Constitucional en Sentencia T-406 de 1992, como prescripciones jurídicas de carácter general; pero no tan generales como los valores, por lo que son más específicos y concretos, cualidades que permiten su aplicación directa. En la mencionada sentencia, la Corte Constitucional, haciendo una diferenciación entre estas categorías claramente señaló que los valores “*representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política*” (CC. T-406/92, 1992). En cambio, los principios son prescripciones generales tienen la fuerza necesaria para determinar cierta conducta o acto, de vincular y obligar según su naturaleza. En efecto, los principios consagran prescripciones jurídicas generales “*que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional*” (CC. T-406/92, 1992).

Los principios representan el ser de las normas, es decir que son normas para el presente, por lo que prescriben una forma de actuar concreta. Al ser normas moderadamente abstractas los principios tienen la capacidad de afectar el mundo real directamente, aunque a veces dicha generalidad puede ser una barrera para su eficacia, dificultad que hace necesario el apoyo de otras normas (CC. C-1287/01, 2001).

En caso de confrontación o colisión entre principios o derechos constitucionales, corresponde al juez constitucional llevar a cabo la respectiva ponderación para dirimir tal conflicto, buscando el equilibrio práctico entre las necesidades de los titulares de los derechos enfrentados (CC. T-425/95, 1995).

La ponderación se canaliza a través del principio de proporcionalidad, el cual se compone de tres subprincipios: idoneidad o adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. “*La proporcionalidad se refiere entonces a la comparación de dos variables relativas, cuyos alcances se precisan en la situación concreta, y no a la ponderación entre una variable constante o absoluta, y otras que no lo son*” (CC. T-425/95, 1995).

Los principios en el ordenamiento jurídico colombiano cumplen ciertas funciones, tres especialmente, como son la de servir de soporte y fundamento del ordenamiento jurídico; como un canon hermenéutico y como fuente de integración del derecho (CC. C-818/05, 2005).

Teniendo presente el papel de los principios en el ordenamiento jurídico, es necesario señalar que los principios en la Constitución Política de 1991 se consagraron de forma dispersa en el cuerpo de la Carta, entendiéndose por tal la Constitución material, es decir el bloque de constitucionalidad. Sin embargo, en la Carta formal, en su artículo 1 se concentraron algunos principios como el Estado Social de Derecho, república unitaria, descentralización, participación, solidaridad, democracia, dignidad humana, pluralismo, interés general y autonomía de las entidades territoriales, entre otros. En vista de estos preceptos, para el interés de este trabajo, resaltamos el principio de autonomía de las entidades territoriales.

El principio de autonomía debe interpretarse de conformidad con el principio unitario, de descentralización y con las finalidades de la organización territorial. El principio unitario, dice la

Corte Constitucional, “*determina un orden material o sustantivo único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos, con relación tanto al status jurídico de los ciudadanos como al cuadro de principios rectores de las políticas de los referidos poderes Públicos*” (CC. C-790/02, 2002). “*El reconocimiento de la autonomía territorial no se opone a la existencia de legislación uniforme en lo que tiene que ver con asuntos que son de interés general para la nación, pues la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio*” (CC. C-246/19, 2019).

El principio de descentralización y autonomía fueron reconocidos con la finalidad de establecer una fórmula para abandonar finalmente el centralismo, pilar fundamental de la Constitución anterior. El constituyente de 1991 se preocupó por trazar una nueva ruta para la administración pública, con la pretensión de modernizar la administración pública y hacer que las entidades territoriales tuvieran la oportunidad de participar activamente en la gestión de sus intereses, en promover el desarrollo local y regional, combatir la pobreza, la equidad en la distribución de los recursos, la prestación de los servicios públicos, la participación de las comunidades en el ámbito político y administrativo, etc.

En relación con la organización territorial hay que tener en cuenta los siguientes principios:

(...) i) *soberanía y unidad nacional, que busca promover la integridad territorial, fortaleciendo el Estado Social de Derecho en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; ii) autonomía, dada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; iii) descentralización, que es la distribución de competencias y el traslado del poder de decisión de órganos del nivel central a los de nivel territorial; iv) sostenibilidad, que obliga al ordenamiento territorial a conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad fiscal, equidad social y sostenibilidad ambiental, garantizando adecuadas condiciones de vida para la población y; v) participación, en el sentido de incentivar la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos puedan hacer parte de la toma de decisiones que incidan en la orientación y organización territorial.* (CC. C-246/19, 2019).

Ahora bien, el principio de autonomía, según lo señala la Corte Constitucional, puede definirse 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*” (CC. C-624/13, 2013). Así, la alta corporación tiempo después menciona que la implicación de la autonomía refleja “*la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades*” (CC. SU-095/18, 2018).

Pero no solamente la autonomía se predica de los departamentos y municipios, pues también cubre a las entidades territoriales reconocidas en el artículo 286, es decir distritos, territorios indígenas, provincias y regiones.

Este principio cumple una triple función en relación con las entidades territoriales, como son la función de soportar y fundamentar la entidad territorial; la función de servir como parámetro de interpretación de otras normas y la función de resolver controversias jurídicas cuando el derecho positivo no ha proporcionado la solución normativa.

IV. Conclusiones.

El Estado centralista que perduró por más de cien años, creado por mandato de la Constitución de 1886, había establecido la “descentralización política y la descentralización administrativa” como principios fundamentales; sin embargo, esta pretensión no logró consolidarse, razón por la cual a través de distintas reformas y de un trabajo legislativo amplio se insistió en la posibilidad de lograr una descentralización en todos los ámbitos. Sobre todo, las iniciativas encaminadas a la descentralización tuvieron mayor fuerza con los gobiernos liberales, quienes impusieron una agenda fuerte en ese sentido. La evidencia más fuerte sobre este proceso se materializó en la modernización de los municipios y en la democratización de los gobiernos locales.

Con la Constitución de 1991 la descentralización se constitucionaliza, de tal forma que son varias las disposiciones que hacen referencia a ella. En ese ámbito se puede observar que la descentralización puede clasificarse desde tres perspectivas: descentralización territorial, descentralización especializada funcional o por servicios y descentralización por colaboración. Todas estas variantes, armónicamente estructuradas, van por el mismo camino y tienen la misma finalidad: lograr la materialización de la autonomía administrativa, política y territorial.

Mediante la descentralización territorial se ha pretendido otorgar facultades y competencias a las entidades territoriales, entendiéndose por tales las mencionadas en el artículo 286 de la Constitución. La finalidad de este tipo de descentralización se ubica en el terreno de reconocer mayor autonomía, con el fin de lograr progreso y desarrollo para las entidades territoriales. Sin embargo, por diversos factores dicha descentralización no ha podido irradiar con la misma fuerza a las entidades territoriales, siendo de ese modo distinto el proceso de descentralización.

Se pudo establecer que las entidades territoriales gozan de una autonomía, lo que abre la posibilidad de que sean ellas mismas las que procuren y gestionen sus intereses y la satisfacción de sus necesidades, entre ellas las de progreso y desarrollo social. Este principio es reconocido en distintas disposiciones, tanto a nivel constitucional, legal y reglamentario. Como principio, la autonomía cumple tres funciones esenciales: servir de fundamento de la entidad territorial, servir de parámetro de interpretación de otras normas que versen sobre este tema y fungir como normas de aplicación directa, esto en ausencia de normas positivas.

La autonomía otorga ciertos derechos a las entidades territoriales, como son el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer la gestión de sus intereses y desarrollar sus competencias, generar sus propios recursos y administrarlos, participar en las rentas nacionales y establecer su organización interna. De estos derechos se derivan otros particulares, como son el derecho a la autonomía política, administrativa, fiscal y tributaria. Todos estos derechos se ejercen teniendo en cuenta el objeto mismo de la entidad territorial, pero sobre todo los fines esenciales del Estado, que en este caso particular son los fines de la entidad territorial respecto a las necesidades y carencia de la población.

Referencias bibliográficas.

- Acto Legislativo 01 de 1986, enero 9, 1986 (Colombia). Obtenido el día 4 de octubre de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>.
- Alexy, Robert. (1994). El concepto y la validez del derecho. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.
- Bustamante, A. (2003). Derecho Administrativo Colombiano. Bogotá: Librería Jurídica
- Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, agosto 07 2006. Sentencia 25000-23-27-000-2006-00562- 01(16949). C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás
- Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, agosto 11, 2010, M.P: M. Fajardo Gómez. No. 20001-23-31-000- 1998-04061-01(18499). Colombia. <http://editorapublica.com/?p=119552>.
- Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, agosto 29, 2013, M.P: J. Santofimio Gamboa. No. 11001-03-26- 000-2010-00037-00(39005). Colombia. <http://www.suin.juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10004754>.
- Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia: Leyer, 2.da ed. 10/02/2020. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional [A], junio 05, 1992, M.P: C. Angarita Barón. Sentencia T-406/92. Colombia. 27/03/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], abril 24, 1997, M.P: E. Cifuentes Muñoz. Sentencia C-219/97. Colombia. 09/04/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-219-97.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], agosto 09, 2005, M.P: R. Escobar Gil. Sentencia C-818/05. Colombia. 28/03/2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18275>.
- Corte Constitucional [C.C.], junio 05, 1992, M.P: C. Angarita Barón. Sentencia T-406/92. Colombia. 27/03/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], junio 05, 2019, M.P: A. Linares Castillo. Sentencia C-246/19. Colombia. 15/06/2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98551>.
- Corte Constitucional [C.C.], junio 21, 2000, M.P: Vladimiro Naranjo Mesa. Sentencia C-727/00. Colombia. 28/03/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], mayo 18, 1995, M.P: J. Hernández Galindo. Sentencia C-222/95. Colombia. 24/04/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-222-95.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], mayo 20, 1998, M.P: H. Herrera Vergara. Sentencia C-232/98. Colombia. 15/04/2020. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-232_1998.html.
- Corte Constitucional [C.C.], noviembre 13, 2013, M.P: L. Vargas Silva. Sentencia C-826/13. Colombia. 15/03/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-826-13.htm>.

- Corte Constitucional [C.C.], noviembre 13, 2014, M.P: L. Guerrero Pérez. Sentencia C-870/14. Colombia. 14/09/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-870-14.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], noviembre 13, 2014, M.P: L. Guerrero Pérez. Sentencia C-870/14. Colombia. 12/03/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-870-14.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], noviembre 29, 2001, M.P: J. Córdoba Triviño. Sentencia C-1258/01. Colombia. 19/04/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1258-01.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], octubre 04, 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería. M. Sentencia C-1051/2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], octubre 15, 1996, M.P: J. Hernández Galindo. Sentencia T-533/96. Colombia. 07/02/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/t-533-96.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], octubre 16, 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-535/1996. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], octubre 25, 2012, M.P: Luis Hernesto Vargas Silva. Sentencia C-863/12. Colombia. 15/03/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-863-12.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], octubre 31, 2001, M.P: M. Cepeda Espinoza. Sentencia C-1146/01. Colombia. 15/04/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1146-01.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], septiembre 04, 2013, M.P: L. Vargas Silva. Sentencia C-615/2013. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-615-13.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], septiembre 24, 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia C-790/2002.
- Corte Constitucional [C.C.], septiembre 26, 1995, M.P: E. Cifuentes Muñoz. Sentencia T-406/92. Colombia. 03/04/2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-425-95.htm>.
- Corte Constitucional [C.C.], septiembre 26, 2005, M.P: H. Sierra Porto. Sentencia C-983/05. Colombia. 28/04/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>.
- Corte Constitucional [S.U.], octubre 11, 2018, M.P: C. Pardo Schelesinger. Sentencia SU-095/18. Colombia. 15/04/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>.
- Duque Cante, Naidú. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 109-124. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403468.pdf>.
- Dworkin, R. (1995). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Gutiérrez-Sanín, Francisco. (2010). *Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia*. En Jost S. 25 Años de la Descentralización en Colombia, pp. 11-54. Colombia: Konrad Adeauer Stiftung.
- Ley 11 de 1986, enero 15, 1986. (Colombia). Obtenido el día 4 de octubre de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>.

- Ley 136 de 1994, junio 02, 1994. (Colombia). Obtenido el día 14 de marzo de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html.
- Ley 138 de 1989, abril 21, 1989. (Colombia). Obtenido el día 12 de marzo de 2021.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14811>.
- Ley 1437 de 2011, enero 18, 2011. (Colombia). Obtenido el 07 de enero de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html.
- Ley 1454 de 2011, junio 28, 2011. (Colombia). Obtenido el 17 de marzo de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html.
- Ley 1551 de 2012, junio 06, 2012. (Colombia). Obtenido el 04 de enero de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html.
- Ley 1641 de 2013, julio 12, 2013. (Colombia). Obtenido el 24 de marzo de 2021.
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/ley-1641-de-2013.pdf>.
- Ley 179 de 1994, diciembre 30, 1994. (Colombia). Obtenido el día 24 de marzo de 2021.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14941>.
- Ley 2056 de 2020, septiembre 30, 2020. (Colombia). Obtenido el 04 de enero de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html.
- Ley 488 de 1998, diciembre 24, 1999. (Colombia). Obtenido el día 12 de abril de 2021.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187>.
- Ley 617 del 2000, octubre 06, 2000. (Colombia). Obtenido el día 29 de abril de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html.
- Ley 715 de 2001, diciembre 21, 2001. (Colombia). Obtenido el 04 de enero de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html.
- Ley 788 de 2002, diciembre 27, 2002. (Colombia). Obtenido el 15 de abril de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html.
- Ley 99 de 1993, diciembre, 1993. (Colombia). Obtenido el día 26 de marzo de 2021.
<https://www.habitatbogota.gov.co/transparencia/normatividad/normatividad/ley-99-1993>.
- Nader Orfale, Rachid. (2018). Las luchas por la autonomía política de las entidades territoriales: el derecho de los pueblos o el Estado garante de derechos. *Advocatus*, 15(31), pp. 39-45.
<https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.31.5219>
- Rodríguez, L. (2002). *Derecho Administrativo: general y Colombiano*. Bogotá: TEMIS.
- Sánchez, A. (2016). *Revisión histórica del proceso de descentralización administrativa y sus retos en Colombia, de 1985 a 2016*. Bogotá: Universidad Santo Tomás. Requisito para optar por el título de Magíster en Planeación para el Desarrollo. Suelte Cock.
- Tobo, A. (1988). *Descentralización administrativa y autonomía municipal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Tesis de grado para optar al título de Abogado.
- Valencia-Tello, D y De Chueiri, V. (2013). La descentralización y la recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrio entre la Nación y las Entidades Territoriales. *Revista Dikaion* 23 (1), pp. 171-194. DOI: 10.5294/DIKA.2014.23.1.
- Vanessa. (2013). Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Vniversitas*, (127), pp. 309-339. Disponible en:
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/8403>.
- Vásquez, J. (2016). Aproximaciones a la descentralización como fortaleza en la transición normativa de los POT y los gobiernos municipales. *Revista Temas Socio Jurídicos* vol. 35, No. 70. Enero - junio de 2016, p. 39-62.
- Younes, D. (2012). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Legis.