

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS EN EL MARCO
DEL ESTADO UNITARIO COLOMBIANO

MARCO ANTONIO ALFONSO TORRES
AUTOR
CÓDIGO 3500894

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCIÓN DE POSGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
SEMINARIO DESARROLLO DE TRABAJO DE GRADO
BOGOTÁ D.C. 2015

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS EN EL MARCO
DEL ESTADO UNITARIO COLOMBIANO

Trabajo de grado para obtener el título de Especialista en Derecho Administrativo
(ensayo argumentativo)

MARCO ANTONIO ALFONSO TORRES
AUTOR
CÓDIGO 3500894

TUTOR METODOLÓGICO: DIEGO ESCOBAR PERDIGÓN

Vo. Bo.	Firma _____
---------	-------------

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCIÓN DE POSGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
SEMINARIO DESARROLLO DE TRABAJO DE GRADO
BOGOTÁ D.C. 2015

Resumen

Desde la Constitución de 1991, Colombia se organizó como una república unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales, lo que conllevó a reconocer una serie de competencias exclusivas radicadas en cabeza de estas últimas, cuyo ejercicio no puede ser interferido por la autoridad central, en atención a que ello implicaría una eventual violación al núcleo esencial de la autonomía territorial. No obstante, esa autonomía debe ejercerse dentro de los límites que tanto la Constitución como la ley establezcan, por mandato expreso consignado en el artículo 287 superior y de contera dichas facultades deben desarrollarse con estricta sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

*Palabras Clave:*Autonomía, Centralismo, Descentralización, Estado Unitario.

Abstract

Since the 1991 Constitution, Colombia is organized as unitary, decentralized and autonomous territorial entities in their republic, which led to recognize a series of exclusive competence rooted head of the latter, the exercise cannot be interfered with by the central authority, considering that this would entail a possible violation of the essential nucleus of territorial autonomy. However, that autonomy must be exercised within the limits that both the Constitution and the law establish, by express mandate set forth in section 287 and upper bead such powers must be developed in strict compliance with the principles of coordination , competition and subsidiarity.

*Keywords:*Autonomy, centralism, decentralization, State Unitary

Introducción.

La eterna lucha que se ha librado en el Estado Colombiano desde su independencia, entre el federalismo y el centralismo, ha llevado a que en las diferentes constituciones de nuestro país se hayan presentado enfoques distintos, unas en busca de una organización basada en la autonomía de las entidades territoriales, dándoles la cláusula general de competencias y, otras, con un poder central fortalecido buscando que todas las acciones las dirija el Estado. Con la Constitución de 1886, nuestro país fue dirigido en su totalidad desde el nivel central, el presidente era quien designaba a los gobernadores y estos a su vez nombraban los alcaldes, ejerciendo el control jerárquico. El excesivo control central provocó una crisis institucional en las entidades territoriales, lo que desembocó en una reforma constitucional (1986) con la cual se estableció la elección popular de alcaldes y gobernadores.

En la Constitución de 1991, se dispuso que Colombia fuera organizada en República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Con esto se intentó conciliar la lucha entre federalistas y centralistas. Sin embargo, para solucionar este dilema se necesita más que la elección popular de alcaldes y gobernadores, lo que se requiere es dinero. Pero el gobierno central fue a quien se le asignó la distribución de los recursos de las rentas nacionales, esto en atención a que se consideró que eran recursos de fuente exógena de los municipios, es así que el gobierno nacional ordena la ejecución de los recursos de forma específica. En estos últimos años ha tomado gran fuerza el proceso de regionalización para otorgar autonomía y contribuir a la descentralización, lo cierto es que hasta que no haya voluntad política eso no será realizable y el gobierno central será quien dirija los destinos de las entidades territoriales.

Para este estudio se utilizó un enfoque metodológico cualitativo, de tipo descriptivo, acudiendo a fuentes constitucionales y legales, así como al análisis de artículos en revistas indexadas.

Pregunta problema.

¿Cómo el proceso de descentralización territorial en Colombia ha ofrecido autonomía a sus entidades territoriales en el marco de un Estado unitario e históricamente centralista?

Hipótesis:

En la Constitución de 1991, pese a que Colombia se organizó como una república unitaria, las entidades territoriales empezaron a contar con autonomía para la atención de los asuntos locales, consolidándose lo que había empezado en 1986 con la elección popular de alcaldes, pero la diferencia con la constitución de 1886 estriba en que la nueva descentralización territorial otorga algunas libertades a las autoridades locales para satisfacer sus necesidades.

Argumento:

Previo al estudio de nuestro caso, es necesario estudiar la teoría del Estado, al respecto D'Auria (2008) expuso citando al Kelsen:

El Estado no es otra cosa que una personificación metafórica del derecho. En efecto, al igual que una persona jurídica colectiva (por ejemplo: una sociedad anónima) no es algo distinto que los reglamentos que la instituyen, el Estado no es algo distinto del orden jurídico vigente en una cierta porción del globo. Erróneamente estamos acostumbrados a pensar al Estado como una realidad subyacente que crea o pone el derecho. (p.13).

En el artículo primero de la Constitución Política de 1991¹, quedó consignado que Colombia se organizó en forma de República unitaria, y con autonomía de sus entidades territoriales², y es así que en el discurso del 12 de abril de 1991, ante la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, el Ministro de Gobierno de la época, Humberto de la Calle Lombana (1996), dijo que: *“la descentralización es simplemente un proceso del Estado central, que permite atribuir competencias y recursos, particularmente en el terreno de la asunción,[a las entidades territoriales para] la prestación de servicios o funciones netamente administrativas”* (p.35).

Para efectos de abordar el presente estudio se precisarán los conceptos de entidad territorial y descentralización. *i)* Las entidades territoriales son personas jurídicas, de derecho público, que componen la división político-administrativa del Estado (el artículo 286 Superior estableció que son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, las regiones también lo podrán ser, pero solo hasta que se expida una ley que les dé dicho carácter), que de conformidad con el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley; *ii)* La descentralización, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), define el término descentralizar como la acción de *“Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”*. (2001)³

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 1. “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”.

² Sobre las discusiones, Zafra G (2010. p 377), relata que después de haberse debatido el tema y llegarse a la conclusión de que no existía contradicción entre la descentralización y la autonomía de la entidades territoriales en un Estado unitario, *“la Comisión Codificadora, encabezada por Carlos Lleras, eliminó lo aprobado de la autonomía de las entidades territoriales, fue necesario volver hacer el debate en la plenaria, e incluir el texto actual”*.

³ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define la descentralización como *“Sistema político que propende a descentralizar”*.

En el capítulo III de la ley 489 de 1998, sancionada por el presidente Andrés Pastrana⁴, estableció a la descentralización como una de las modalidades de la acción administrativa, sin embargo no la definió como si lo hizo con la delegación y la desconcentración. Lo que si afirmó fue que es un principio constitucional, esto al tipificar en el artículo 7° que *“el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales”*.

En la misma norma se dispuso que el Gobierno al desarrollar disposiciones y normas que profundizaran en la distribución de competencias entre los diversos órdenes de la administración lo debía hacer teniendo en cuenta que: (i) los municipios deberán procurar por la prestación de los servicios, (ii) los departamentos harían el control sobre dicha prestación, y (iii) la Nación definiría los planes, políticas y estrategias. Lo anterior no es otra cosa que la distribución general de competencias, para desarrollar los cometidos del Estado.⁵

Ahora, la descentralización es un fenómeno que se ubica en un Estado unitario, y este debe ser entendido como la forma de organización estatal en la existen unas autoridades centrales muy fuertes, frente a unas autoridades locales con escasa autonomía, de manera que la mayoría de las funciones públicas las desempeña el Estado central, mientras que las colectividades locales solo se les permite el ejercicio autónomo de unas cuantas tareas. (Rodríguez, 2013)⁶. En Colombia no hay duda que

⁴ Con la ley 489 de 1998, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de la atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*, se considera que se dio la modernización del Estado, debido a que fue la norma que le dio el desarrollo a la distribución del Estado después de la nueva Constitución.

⁵ Ver Corte constitucional Sentencias C- 702 de 1999. MP Fabio Morón Díaz y C- 216 de 1994. MP Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶ En contraposición a esta definición Georges Burdeau, sostiene que el Estado unitario *“es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica del Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecer a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen”*

existe una autonomía de las entidades territoriales, pero esta es escasa, más si se tiene en cuenta que estamos frente a un estado primeramente unitario y fuertemente presidencialista.⁷

Por su parte la Corte Constitucional en la Sentencia C- 937 de 2010, al abordar el tema del Estado Unitario explicó que la organización se debe comprender bajo un solo centro de impulsión política, donde la totalidad de los atributos y funciones del poder emanan de un titular único que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes, pero advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley. Con lo anterior se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, pero no olvida que el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye la misma Constitución y la ley.⁸

En el mismo sentido la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 14 de julio de 2011, con ponencia de la doctora María Caludia Rojas Lasso, dijo que Colombia adoptó un modelo que consagro los principios de Estado Unitario y de autonomía territorial, con lo cual procuró preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, con esto no se quiso decir que el Legislador pudiera hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonaba para el manejo de los asuntos de interés local. Lo que

constitucional y están regidos por las mismas leyes” (Burdeau, 1981, p.40). La anterior es la definición clásica.

⁷ En la Constitución de 1991, en su artículo 113, estableció que el Estado colombiano está organizado en tres ramas del poder público: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, además dentro de la Organización Administrativa se encuentran los órganos autónomos e independientes, que no se encuentran inscritos a ninguna de las tradicionales ramas del poder y cuentan con una autonomía e independencia, incluso algunos autores se refieren a ellos como otra rama del poder público:

⁸ Ver Sentencia C- 937 de 23 de noviembre de 2010. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

busco fue armonizar estos principios a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos se puedan presentar entre unidad y autonomía.⁹

En la misma sentencia el Consejo de Estado explicó que se debe buscar el equilibrio a partir de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo: *“por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”*.

Para conciliar la tensión entre la unidad y la autonomía, Yunes D (2007), expuso que se debe entender que las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen de traslado que les haga otro organismo estatal, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De suerte que aun que existe un ordenamiento superior, se reconoce la existencia de las competencias de las entidades territoriales para actuar dentro del espacio que la autonomía les reconoce.

La descentralización se presenta en tres modalidades: (i) territorial, que se expresa en las entidades territoriales y permite la configuración de los órdenes del Estado (nacional y territorial) (C.P. artículo 1); (ii) por servicios¹⁰, que da lugar a las entidades descentralizadas y constituye la base de los sectores administrativos, sector central y sector descentralizado, en cada uno de los órdenes del Estado (C.P. artículo

⁹Ver Sentencia 14 de julio de 2011, de la Sección Primera del Consejo de Estado, MP: María Claudia Rojas Lasso (Radicado No. 85001-23-31-000-2009-00032-02).

¹⁰ ver Corte Constitucional Sentencia C-1258 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño.

209); y (iii) por colaboración¹¹, en la cual particulares, autorizados legalmente, ejercen funciones públicas, verbi gracia, las cámaras de comercio.

El presente estudio se ocupa de la primera modalidad, es decir la territorial, de la cual se extrae que no es otra cosa que el otorgamiento de funciones administrativas a las entidades territoriales¹², para que sean ejercidas bajo su titularidad y con cargo a sí mismas. Rodríguez (2013), define la descentralización territorial como:

Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan a su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se le otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que las manejen por sí mismas. En Colombia, esta descentralización se manifiesta en la existencia de los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben el nombre de entidades territoriales. (...).

Esta descentralización tiene, por una parte, un fundamento de conveniencia, en el sentido de que se considera que es favorable para las diversas comunidades tener capacidad para resolver sus propios asuntos y no que ellos le sean resueltos directamente por el Estado.

Por otra parte, tiene también un fundamento político, en cuanto se dice que es una manifestación de la democracia en la medida que permite a las comunidades su autogobierno.

De lo dicho por el autor el elemento de la “conveniencia”, toma una especial relevancia, porque deben ser las comunidades las que atiendan sus propias necesidades, garantizando de esta forma que las entidades territoriales hagan sus programas, planeen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen sus actividades, además ejerzan el control y que por lo tanto ofrezcan una mejor calidad de vida a sus habitantes, cumpliendo con ello los fines del Estado.

Pero no es posible hablar de una descentralización sino se cuenta con una “autonomía”, lo contrario desnaturalizaría el fenómeno jurídico, es decir lo que se

¹¹ Ver Corte Constitucional Sentencia C-259 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Téngase en cuenta que en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 286, se establece que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Pero también lo podrán ser las regiones y las provincias, siempre y cuando se expida una ley que les de ese carácter, hasta ahora el congreso no ha desarrollado estas dos figuras.

presentaría sería una delegación. Con el Acto Legislativo 01 de 1986, que permitió a las comunidades elegir a sus gobernantes fortaleció las democracias locales, este fenómeno se observa en el interés que tienen los ciudadanos por las elecciones de alcaldes y gobernadores, pues para estas su porcentaje de votantes es mayor que para las elecciones de presidente, fenómeno que se evidencia en los datos publicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, a saber, para las elecciones de alcaldes y gobernadores de 2011 el porcentaje de votantes fue del 57%, mientras que para las elecciones de presidente en 2014, en la primera vuelta la votación fue del 40% y para la segunda vuelta aumentó al 47%¹³.

La descentralización se materializa en la medida en que las entidades territoriales cuentan con autonomía, que es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano. Sin embargo, hay unas distinciones relevantes entre descentralización y autonomía, pues, la primera se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, y la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.

Pero la autonomía territorial queda circunscrita dentro del Estado y será el resultado de conciliar dos principios incompatibles: el primero relacionado con el poder general del Estado nación y el otro conexo con el poder local de los municipios. La solución es la de preservar para los municipios la gestión de aquellos asuntos particulares de su comunidad, (autonomía local), y mantener para el Estado las cuestiones que afecten el interés común de la nación (soberanía nacional). Por lo

¹³ Ver resultados de las elecciones de 2011 y 2014, publicados en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Elecciones alcaldes y gobernadores para el periodo 2012-2015, potencial sufragantes: 30.615.748, total sufragantes: 17.543.463; elecciones para presidencia 2014-2018 primera vuelta: potencial sufragantes: 32.975.158, total sufragantes: 13.222.354, segunda vuelta: potencial sufragantes: 32.975.158, total sufragantes: 15.818.214.- los datos fueron tomados de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

anterior, la autonomía territorial se postula en el marco del Estado y es una autonomía relativa y no absoluta. Jurídicamente la autonomía local se reconoce en la Constitución. (Jiménez, 2011).

En reiterada jurisprudencia constitucional se ha afirmado que la autonomía es una consecuencia *sine qua non* de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No se puede entender un régimen descentralizado sin autonomía de los entes territoriales.

La Constitución de 1991 le otorgó unos derechos (artículo 287) a las entidades territoriales para poder ejercer la autonomía, y gestionar así sus propios intereses, a saber: (i) poder gobernarse por sus propias autoridades, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar sus recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones¹⁴, y (iv) a participar en las rentas nacionales.

Al respecto la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 14 de julio de 2011, con ponencia de la Consejera Rojas¹⁵ explicó que:

En relación con los componentes básicos de la autonomía territorial, cuyo eje es el artículo 287 de la Carta, la jurisprudencia ha señalado que “está[n] constituido[s] en primer término, por aquellos

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia C-232 de 1998. MP. Hernando Herrera Vergara: “Corresponde al legislador fijar las reglas fundamentales a las que están sujetas las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales cuando establecen tributos, lo cual significa que según el ordenamiento superior, a aquél le compete señalar las actividades y materias que pueden ser gravadas, así como los procedimientos de orden fiscal y tributario, (...) sin que ello dé lugar a inmiscuirse en asuntos que son de la competencia exclusiva de [las entidades territoriales] (...), pues en tal caso se violaría el núcleo esencial de la autonomía territorial. Por consiguiente, no obstante la autonomía reconocida por el ordenamiento superior a los entes territoriales, el legislador puede limitar y aún condicionar las facultades que la Carta Fundamental les otorga a dichas entidades, al estar autorizado para ello por mandato constitucional, y cuando sea necesaria y proporcionada al fin constitucional que se busca por la ley alcanzar”.

¹⁵Ver Sentencia 14 de julio de 2011, de la Sección Primera del Consejo de Estado, MP: María Claudia Rojas Lasso (Radicado No. 85001-23-31-000-2009-00032-02).

elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autogobernarse (sic) en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan". En todo caso, es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional.

Antecedentes.

Para comprender la dinámica entre el Estado unitario, la descentralización y la autonomía de los entes territoriales, se hará un breve repaso histórico de las constituciones:

- Las primeras constituciones, es decir las de 1830, 1832 y 1843, buscaron la unidad del Estado con una marcada tendencia hacia el centralismo.
- Con la Constitución de 1853 se abrió el camino hacia la federalización concediéndose una amplia autonomía política y administrativa a las entidades territoriales, se estableció la elección popular de gobernadores de provincia y amplia autonomía para la organización y la gestión municipal. La unión de provincias o secciones territoriales ostentaba la cláusula general de competencia, mientras se encargaban de funciones específicas al gobierno central.
- La Constitución de 1858 fue más explícita en la autonomía de las entidades territoriales.¹⁶

¹⁶ Constitución para la Confederación Granadina de 1858, (22 de mayo de 1858) Capítulo III. Facultades y deberes de los Estados. Artículo 8 *"Todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación, son de la competencia de los Estados."*

- La Constitución de 1863, estableció los Estados Unidos de Colombia,¹⁷ los asuntos de gobierno estaban en cabeza de los Estados y solo residualmente le correspondía al gobierno general.
- La Constitución de 1886, estableció una única soberanía en el modelo unitario, las divisiones territoriales solo ejercían funciones administrativas. Es un modelo de centralización política y descentralización administrativa.
 - Las reformas de 1905, 1910 y 1936, se ocuparon de la organización territorial, en especial la creación de los departamentos.
 - La reforma de 1945 creó las intendencias y comisarias, y eliminó la figura de la provincia, y estableció la categorización de los municipios y estableció un régimen especial para Bogotá.
 - La reforma de 1968, centró su atención en la planificación económica y estableció el situado fiscal, en el cual los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá participaban de las rentas nacionales.
 - Con el acto legislativo 01 de 1986 se proclamó la elección popular de alcaldes. (Soto, 2003). Si bien la elección popular de alcaldes contribuyó al fortalecimiento de las democracias locales, el no haberse acompañado de las herramientas fiscales, debilitó su impacto en función de la descentralización y de la autonomía regional, y consecuentemente, terminó convirtiéndose más en un instrumento de carácter político que redistributivo. (Ordoñez, 2012)

La descentralización administrativa que mencionó la Constitución de 1886, no se hizo realidad, pues creó un poder central que subyugaba a las demás entidades

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, (22 de mayo de 1858). Artículo 16, *“Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados.”*

territoriales, y es así porque el presidente nombraba a los gobernadores y estos a su vez nombraban a los alcaldes, además de que las funciones que desarrollaban eran justamente las delegadas por el presidente.

[A] pesar de que en la Constitución de 1886 se reconoció un sistema de descentralización administrativa, este no se materializó porque la misma Constitución creó diversos mecanismos a través de los cuales el poder central terminaba controlando política y administrativamente a todo el Estado. No había entonces una participación plena de las entidades subnacionales en la dirección y administración de sus propios asuntos, sino que estas terminaban subordinadas a la voluntad presidencial, desde donde se les delegaban sus competencias. (Londoño, 2011, p.188)

Los alcaldes no fueron más que ejecutores de las órdenes dadas por el Presidente de la República, la autonomía en vigencia de esta Constitución fue reducida a su más mínima expresión, la descentralización paradójicamente se desarrolló como una delegación.

El gran avance de la descentralización se presentó con la ley 12 de 1986, que surgió como respuesta a la crisis institucional de las entidades territoriales de la época, y con lo que se buscó el fortalecimiento de los municipios, en sus transferencias para que pudieran prestar los servicios (De la Calle, 1996). En el mismo sentido, Luis Carlos Galán Sarmiento, importante político de la época expuso en su obra *“Los municipios: Dueños de su destino”*:

Los municipios en Colombia, con muy contadas excepciones, no proporcionan a sus habitantes mayores esperanzas de mejorar su vida y por eso la migración se ha dado en forma tan acelerada en los últimos treinta años, como lo demuestran los censos de 1951, 1964 y 1973 y la simple observación de nuestros grandes centros urbanos durante los últimos años. Municipios sin agua potable, sin alcantarillado, sin servicios telefónicos, con servicios deficientes de salud y educación, no pueden ofrecer ventajas sobre el ambiente social, el ambiente político y las oportunidades de trabajo de los centros que atraen las migraciones. (p. 213)

El inventario de necesidades municipales es interminable, si se piensa no sólo en los servicios públicos y sociales mínimos, sino en la pavimentación de calles, la construcción de plazas de mercado, el tratamiento y eliminación de basuras, la construcción de campos e instalaciones deportivas, los ancianatos, etc. Para atender todos estos problemas los municipios no tienen, en las condiciones fiscales y administrativas actuales, esperanza alguna. Sus propios recursos son insuficientes por razones ampliamente conocidas, así se espere algún modesto incremento de los

mismos gracias a la ley 14 de 1983 y el cuanto a las inversiones que la Nación realice a través de los institutos descentralizados, las perspectivas son casi nulas. (p. 224-225)

Todos los inconformismos que se estaban presentando en la segunda mitad de los años 80 y los hechos que antecedieron, como fueron la toma al palacio de justicia, el proceso de dejación de armas que realizó el M19 y su conversión a movimiento político, y el narcotráfico acompañado de hechos terroristas, concluyeron en una asamblea nacional constituyente, de la cual hicieron parte las principales fuerzas políticas de la época.

La Constitución de 1991, intentó resolver el eterno enfrentamiento entre el centralismo y el federalismo, estableciendo que Colombia es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Sin embargo:

Existe una contradicción entre la dogmática y la parte orgánica del texto constitucional. En efecto varios artículos del capítulo XI de la organización territorial, abren la posibilidad de restringir y condicionar la autonomía, pues le entregan al legislador la responsabilidad de determinar el peso y significado de la autonomía en el modelo del Estado unitario. (Morelli. 2002. p 35)

Esta nueva constitución se fundó sobre el Estado Social de Derecho organizado en forma unitaria con tres ramas del poder, conservando clausula general de competencias en el poder central. En este aspecto la Corte Constitucional se pronunció, en sentencia C-216 de 1994 con la cual resolvió sobre la demanda de inexecutable del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, exponiendo que:

La autonomía territorial no puede rebasar pues la naturaleza del Estado unitario (art. 1o.). Por tal se entiende el que posee un solo centro de impulsión política, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes.

El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.

La centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La palabra "descentralización" se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a todo proceso que traslada a asuntos de la capital del Estado a las entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales.

Sin embargo, a pesar de esta tendenciade centralización política, que es de los rezagos centralizadores que mantiene la Constitución vigente, ésta también proporcionó los medios para el desarrollo de algún grado de autonomía territorial, por citar algunos:

- El artículo 150 permitió que la ley confiera atribuciones especiales a las asambleas departamentales.
- El artículo 288 estableció que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se encargará de distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales.
- El artículo 285 dispuso la creación de una organización territorial fuera de la organización general del territorio.
- En el mismo sentido el artículo 298, brinda autonomía a las entidades territoriales para la administración de los asuntos propios y la planificación del desarrollo económico, de acuerdo con la Constitución y la ley.
- El artículo 311, colocó al municipio como la entidad fundamental en la división político administrativa y le asignó la competencia general de

prestación de los servicios, que en la práctica sería la más importante, pero la dirección y planificación la conservó el Estado central.

Pero esta forma de descentralización en lugar de fortalecer los gobiernos locales para prestar mejor los servicios de una forma más fluida, que atendiera las verdaderas necesidades de la población, lo que propició fue una privatización de los servicios. Para Matías (2005):

Privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública con el lema de la eficiencia y la eficacia y controlar el proceso desde el nivel central. La Ley 60 de 1993, sobre competencias y recursos y la Ley 142 de 1994, sobre los servicios públicos domiciliarios, son ejemplos del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales. (p. 11).

Efectivamente en materia de servicios públicos domiciliarios, las leyes posteriores a la promulgación de la Constitución Política, como es el caso de la Ley 142 de 1994, pretenden por la prestación por entidades descentralizadas de las entidades territoriales, esto en algún sentido para favorecer la eficiencia, pero esta ley limitó una autonomía con la que contaban las entidades territoriales.

Pero esto no ha ocurrido solo en el caso colombiano, Pressacco (2006) en su estudio sobre las *“Tendencias del proceso de descentralización municipal en América Latina”* expuso que el proyecto neoliberal de descentralización con el cual se trasfiere o delega funciones desde el nivel central al subnacional, justificada en la mayor eficiencia resultante y en aspectos económicos privatizando un conjunto de funciones que antes eran de responsabilidad del Estado central, desregulando la economía pero descuidando el componente político ligado a la democratización.

En el caso colombiano se ha venido propendiendo por la propiedad privada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como es caso de la ley 142 de 1994, en la cual los servicios públicos domiciliarios son prestados por particulares.

Respecto de la descentralización en Colombia el profesor Penagos expuso que:

Bien estudiada la descentralización territorial en el Estado unitario colombiano, se colige sin mayor esfuerzo que nuestro sistema no es totalmente descentralizado, sino desconcentrado, por cuanto existen exageradas limitaciones competenciales de carácter administrativo y económico, además de la orientación, control y evaluación general de actividades de los organismos y entidades administrativas que ejerce el Presidente de la República, los ministros, los directores de los departamentos administrativos, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo. (2003, p 14)

Contrario a lo citado, pese a que en Colombia la descentralización no ofrece una gran autonomía a las entidades territoriales, ello *per se* no quiere decir que el otorgamiento de todas las funciones se haga utilizando la desconcentración, pues la Ley 489 de 1998, en su artículo 8, definió este último fenómeno como la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones, y la descentralización territorial es el otorgamiento de funciones administrativas a las entidades territoriales para que sean ejercidas bajo su propia responsabilidad.

Sin embargo, para algunos autores en Colombia no existe una verdadera descentralización territorial, entre los que se encuentra Penagos(2003) quien afirmó que:“(…) *Las razones de esta afirmación son las siguientes: a. las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas, b. tienen competencias limitadas, c. están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades*”.(p 14).

La Corte para resolver la disyuntiva entre el centralismo, la descentralización y el grado de autonomía de las entidades territoriales, en la sentencia C- 535 de 1996, dijo:

El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

Concepto que en la práctica resulta idealista, pues lo cierto es que las entidades territoriales contarían con autonomía, cuando se les permita tomar sus propias decisiones y hacer las inversiones que consideren necesarias, aplicando las políticas públicas que estimaren pertinentes, para atender las necesidades locales. Pero la misma Corte en sentencia C-219 de 1997 sostuvo, de manera contraria, que el Legislador puede intervenir en la destinación de los recursos que por transferencias se le asignan a los municipios:

El legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes exógenas, en especial cuando se trata de rentas de propiedad de la nación.

Como se observa en el Estado colombiano la primera limitante esta en materia fiscal, ya que si se le reducen las transferencias a los municipios, estos pierden su capacidad de ejecución, haciendo imposible cumplir con las obligaciones, que inversamente aumentan a la escasez de los recursos. Así las cosas la autonomía de una entidad territorial aumenta en la medida en que tiene los recursos para invertirlos en las necesidades que tiene que atender, pero como la mayoría de los municipios colombianos son de categoría sexta y lo que recogen por impuestos, como el predial o el de industria y comercio, no alcanza para cubrir siquiera los gastos de funcionamiento, menos para atender la inversión.

Pese a las buenas intenciones del Constituyente, el desarrollo legal y jurisprudencial ha sido conservador en mantener un *status quo* en la centralización. Además esto tiene otro origen, que radica en las malas prácticas políticas de los dirigentes de las entidades. En este sentido el profesor Penagos (2003) afirmó que la *“improvisación, la incompetencia, malversación, los peculados y la corrupción, han deteriorado el mal llamado poder administrativo territorial. La soberbia con que se maneja el erario público, en ocasiones, ha desfigurado la descentralización territorial por falta de credibilidad y soporte democrático”*. (p 22).

Por su parte, Ordoñez (2012), sostuvo que era importante tener en cuenta que en los años subsiguientes a la expedición de la nueva Constitución, se presentaron tres factores económicos determinantes que desembocaron en una crisis económica nacional: *i)* la crisis del sistema de pensiones, *ii)* el gasto en seguridad y justicia para mantener la institucionalidad del Estado, y *iii)* las transferencias del gobierno central a los entes territoriales para financiar las competencias y servicios sociales a su cargo. Crisis que se trasladó a los entes territoriales, de tal manera, que pese a sus crecientes ingresos por vía de las transferencias del nivel nacional, los mayores niveles de gasto y endeudamiento y su reducida base tributaria, generaron un desequilibrio estructural que, finalmente comprometió la viabilidad financiera de los municipios, distritos y departamentos, con profundas repercusiones tanto en las finanzas nacionales como en el comportamiento macroeconómico del país.

Igualmente sostuvo que con la expedición de la Ley 715 de 2001, se propendió por: a) El establecimiento de límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, atando su nivel a la disponibilidad de recursos de libre destinación, b) El mejoramiento de los criterios de categorización de los departamentos y municipios, tomando en cuenta su situación financiera y administrativa, su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, c) Focalización de las transferencias en la financiación

de los servicios de educación, salud y agua potable, y d) Mayor exigencia para la creación de municipios.

Ahora, si bien del año 2001 a 2007 las entidades territoriales mejoraron su situación fiscal y hubo ligeros avances en las competencias de los municipios, no es menos cierto que, los objetivos propuestos en educación, servicios públicos y agua potable, e inversión social no alcanzaron una cobertura considerable lo propuesto, adjudicado a la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales. En este sentido Maldonado, expuso en su artículo publicado por la revista de Fescol¹⁸:

La descentralización territorial en Colombia no está cumpliendo adecuadamente los objetivos para los que fue señalada. De acuerdo con la Constitución y las leyes, los propósitos generales son: a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre, con lo cual la descentralización debe contribuir a la reducción de la pobreza medida por diferentes indicadores y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; c) Contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población; e) Mejorar y profundizar la democracia representativa y participativa. (2011, p 2).

De otra parte, es pertinente destacar que el proceso de descentralización no ha sido exclusivo del Estado colombiano, esta es una corriente que se ha extendido en toda América Latina y por el mundo entero, debido que ha fortalecido la legitimidad en la democracia. Al respecto Pressacco (2006) indicó que *“Como en casi todos los países de América Latina, y siguiendo tendencias de alcance global que tienen antecedentes a inicios de los sesenta en Europa, todos los países que integran el MERCOSUR han introducido reformas de carácter descentralizador...”* (p 27). Recaba en que el proceso de descentralización es de vital importancia para la consolidación de la democracia, objetivo que solo puede ser logrado en la medida en que los entes subnacionales gocen de mayor autonomía para atender sus asuntos.

¹⁸ La Fundación Friedrich Ebert (FES por sus siglas en alemán) es una fundación política, sin ánimo de lucro, vinculada al Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) para Colombia se denomina FESCOL.

En los países que integran o están asociados al Mercosur (excepto Uruguay) se han realizado reformas constitucionales que han modificado el esquema de gobierno,¹⁹ introduciendo cláusulas que buscan el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales. De las reformas específicas del proceso de descentralización, se puede resaltar que existe una variedad de procesos, debido a que cada país lo ha intentado de una manera diferente pero con el mismo propósito, con elementos comunes, entre los que se encuentran, el arraigo al centralismo, expresado en un gobierno presidencialista y la debilidad de las municipalidades, que con excepción de las grandes ciudades, no cuentan con una sólida organización, recursos humanos, financieros y económicos suficientes ni con las garantías que asegure un ejercicio autónomo de sus competencias. (Pressacco. 2006. p 27)

Igualmente, uno de los elementos comunes en los países latinoamericanos (excepto el Salvador) es el impuesto predial, debido a que es una de las fuentes más importantes de ingresos municipales. Pese a que esto no soluciona el problema de presupuesto local, si representa la descentralización fiscal. (Agueta, 2006)

En Colombia se ha realizado una distinción en los ingresos que tienen las entidades territoriales, consistente en identificar si son de fuente endógena o exógena. En este sentido se consideran como recursos propios (endógenos), que son aquellos que se perciben por predial y por industria y comercio. En la práctica son los recursos con los cuales se materializa la autonomía, pues estos son de libre destinación, empero esto tiene una enorme dificultad, consistente en que solo las grandes ciudades perciben sumas considerables, pero la mayoría de los municipios en Colombia son de sexta categoría, y lo que perciben es irrisorio e imposibilita la mencionada autonomía.

Del otro lado están las fuentes exógenas, en las que se encuentran las transferencias o la participación en las rentas nacionales, estos recursos son de

¹⁹ Chile (1980), Bolivia (1985), Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Brasil (1998).

destinación específica y es el legislador quien define las áreas en las cuales se invertirán. En este sentido las autoridades locales son simples ejecutores.

Para realizar una comparación con otras experiencias se verá el caso de España, quien durante los años sesenta, estaba vinculada con la figura del general Franco, dirigente que con su administración generó un repudio generalizado de la sociedad siendo percibida como una administración de represión y dictadura, lo que facilitó el tránsito de régimen. La nueva forma de organización fue considerada como de reivindicación especialmente con el pueblo catalán y vasco, lo que se evidencia en el artículo octavo de la Constitución española de 1978. Allí después de estar el servicio de un gobierno central muy fuerte, se concibió la idea de regionalizar el Estado. (Homs,2010. p 65-66)

En el caso Español la distribución de poder político y que ha hecho posible la evolución desde su forma original de Estado unitario a la de Estado autonómico fue la incorporación de muchos elementos de los Estados de tradición federal. Igualmente el Estado autonómico está estructurado en Comunidades Autónomas con plenas competencias políticas y administrativas. (Romero, 2011)

En Chile, Ferrada J (2010) sostiene que al final de los años ochenta con la llegada al Gobierno del pacto político denominado Concertación por la Democracia se presentó un proceso de distribución territorial del poder administrativo. Los municipios se democratizaron, provocando la elección popular de alcaldes y concejales. En la primera reforma se crearon los gobiernos regionales siendo la instancia administrativa intermedia y las comunidades como entidad básica en el proceso de democratización, teniendo así cuatro niveles.

Ahora teniendo en cuenta que los recursos económicos son quizás el factor más importante que permite la autonomía territorial, resulta pertinente hacer un análisis, en este aspecto, en los países de Latinoamérica. Para ello el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES²⁰, expuso que de manera general los países en su orden nacional suelen tener para su financiación impuestos sobre la renta, el patrimonio, el consumo específico, el comercio exterior y el impuesto sobre las ventas, además expuso los siguientes aspectos entre los que se destacan:

- En México los estados cuentan con un impuesto sobre los ingresos personales; en Argentina, constitucionalmente, sólo serían nacionales los impuestos sobre comercio exterior pero las provincias han delegado la mayor parte de las responsabilidades impositivas en el gobierno nacional, encargado de administrar un “pacto fiscal” entre ellas y con la nación y sólo mantienen para sí un impuesto a los ingresos brutos de las empresas.
- En algunos países existen impuestos de niveles intermedios, para Colombia departamentales y para Venezuela estatales, que son de importancia relativamente menor, entre los que se encuentran gravados los licores, cigarrillos y el consumo de combustibles.
- Los impuestos típicamente municipales son los gravámenes a la propiedad de inmuebles y vehículos y al funcionamiento de establecimientos (patentes), con excepción de Argentina donde el impuesto a la propiedad de inmuebles es provincial (nivel intermedio); en Brasil los impuestos sobre vehículos son estatales (nivel intermedio); y en México estos últimos impuestos pertenecen a la federación.

²⁰ Documento elaborado Iván Finot, Experto de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES.

Otro componente importante en la descentralización y la autonomía territorial es el fiscal, debido a que si bien, el artículo 287, numeral 3° de la Carta prescribe que las entidades territoriales podrán “*Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*” esto se debe entender que es una facultad limitada debido a que según el artículo 150, numerales 11° y 12°, en concordancia con el artículo 300, numeral 4° y el artículo 313 numeral 4° de la Constitución Política, la competencia para establecer contribuciones fiscales o parafiscales recae exclusivamente en el legislador.

Pero el artículo 294 Superior, prescribe “*La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317*”. Limitando la actividad del legislador y protegiendo la autonomía de las entidades territoriales. En el mismo sentido lo hacen los artículos 317 y 362 de la Constitución, en los que se establece que las rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva, además los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. Artículos que propenden por la autonomía de las entidades territoriales y que buscan que estas entidades atiendan sus necesidades locales.

Por lo anterior es dable afirmar que las entidades territoriales tienen autonomía en los recursos que son recibidos por impuestos o contribuciones y que de ellos se puede disponer libremente a través de los planes de desarrollo locales, pero esta libertad se debe ajustar a la ley, pues no pueden ser ruedasueltas en el engranaje de Estado. Al respecto Ochoa (2011), dijo:

Así las cosas, incluso la facultad en cabeza de los concejos y las asambleas para imponer contribuciones fiscales dentro del ámbito de su jurisdicción (287.3 y 314.3C.P.), es una atribución

derivada que está supeditada en todo momento a la ley, En este caso, la autonomía de las entidades territoriales se circunscribe a la adopción de la decisión en torno a establecer o suprimir los tributos autorizados genéricamente por la ley y a la libre administración de las rentas percibidas por esos conceptos dentro de la órbita de su jurisdicción. (p. 119).

Así las cosas, la autonomía de las entidades territoriales se debe entender como aquella libertad que tienen para atender sus necesidades locales con recursos endógenos, siempre y cuando sus decisiones se enmarquen dentro de lo estipulado por la Constitución y la ley.

Conclusiones.

La descentralización ha contribuido al sistema democrático, esto en la medida en que ha permitido a las comunidades locales elegir a sus gobernantes a través de elecciones populares.

Otro aspecto de relevancia es la eficacia, con la cual la descentralización ha contribuido a descongestionar el poder central, facilitando la gestión de los asuntos que están a su cargo, siendo resueltos con mayor prontitud por conocer de primera mano la situación particular.

Contrariamente y pese a los avances que introdujo la Constitución de 1991, en materia de descentralización territorial y autonomía de las entidades territoriales, lo cierto es que en un país como Colombia, las fuerzas políticas no permiten la transferencia de funciones principales como la de hacer sus propias normas o destinar los recursos a arbitrio de las autoridades locales, porque se debilitaría el impulso central. Es decir, se cuenta con estado central muy fuerte.

El Estado unitario tiene unas ventajas importantes sobre todo en materia económica, pues el hecho de que los recursos se manejen en una sola proyección,

provoca que todo el país ande en la misma dirección, haciendo fuertes los programas de inversión.

Asimismo, el Estado centralista ha contribuido a que los países que aplican este modelo sean fuertes en sus economías, pues las políticas que aplican son de gran impacto y afectan de manera directa en todos los niveles del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Argueta, L. (2006). Impuesto predial y descentralización fiscal del Estado. *ECA: Estudios centroamericanos*. ISSN 0014-1445, N°. 697-698. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2253372>http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_anter/eca/2006/697-698/art3-eca-697-698.pdf
2. Burdeau, G. (1981). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editorial Nacional Cultura y Sociedad Torregalindo.
3. Colombia. Congreso de la Republica. Ley 489 de 1998, “*por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el*

ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Publicada en el Diario Oficial No. 43.464 del 30 de diciembre de 1998.

4. Colombia. Congreso de la República. Ley 715 de 2001, "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*". Publicada en el Diario Oficial No. 44654 del 21 de diciembre de 2001.
5. Colombia. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 14 de julio de 2011.MP: María Claudia Rojas Lasso (Radicado No. 85001-23-31-000-2009-00032-02).
6. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 702 de 20 de septiembre de 1999. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. Expediente D-2296.
7. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C- 937 de 23 de noviembre de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Expediente D-8114.
8. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1258 de 29 de noviembre de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-3585.
9. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 28 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente No. D-435.
10. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-259 de 11 de marzo de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-6893.
11. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 16 de octubre de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-1239.
12. Constitución para la Confederación Granadina de 1858, (22 de mayo de 1858). Recuperado <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13697>
13. Constitución Política de Colombia 1991. Editorial Ibáñez.
14. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863. Recuperado <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13698>
15. D'Auria, A (2011). *Revista sobre enseñanza del Derecho*. Número 12, 2008, ISSN 1667-4154, págs. 9-21. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/>

- publicaciones/rev_academia/revistas/12/ciencia-del-derecho-y-critica-del-estado-kelsen-y-los-anarquistas.pdf
16. De la Calle, H., & Eastman, J. (1996). *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial. Estudios constitucionales*. Santafé de Bogotá: Colombo Editores Ltda.
 17. Diccionario de la Lengua Española (DRAE) edición No. 22ª. Madrid. Publicada en 2001. Recuperado: [http://lema.rae.es/drae/?val=descentralizar+](http://lema.rae.es/drae/?val=descentralizar)
 18. Finot, I (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Gestión Pública* (No. 12) ISBN: 92-1-321823-0. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>
 19. Galán, L. (1986). *Los municipios: Dueños de su destino*. Santafé de Bogotá: Procúm.
 20. Homs, F (2010). Una visión política de la autonomía territorial en España: treinta años de Estado autonómico español. *El principio constitucional de la autonomía territorial realidad y experiencias comparadas*. Compiladores. Estupiñan, L., & Gaitán, J. (compiladores), Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
 21. <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie03a01.PDF>
 22. Jiménez, W. (2011). Tres inconsistencias de la Constitución del 91 frente al tema territorial. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho*(No. 28)ISSN-e 0121-182X, Vol. 14. p 251-262. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3850917>
<http://bibdigital.uccor.edu.ar/ojs/index.php/Prueba2/article/view/600/671>
 23. Londoño, O (2011). El territorio y las reformas constitucionales de Rafael Reyes. *Criterio Jurídico volumen 11(1)*, pp. 183-204ISSN 1657-3978. Recuperado de <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/viewFile/360/1218>
 24. Maldonado, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Policy paper. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>

25. Matias, S (2005). El Municipio y la descentralización en Colombia. *Diálogos de saberes investigaciones en derecho y ciencias sociales* No. 136. Recuperado: [Dialnet-ElMunicipioYLaDescentralizacionEnColombia-1454538](#)
26. Morelli, S. (1996). *La autonomía territorial en Colombia*. Colección temas de derecho público No. 43. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
27. Ordoñez, M. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales* (No. 37) ISSN 0124-0021, págs. 129-144. Recuperado de [file:///C:/Users/mleyesb/Downloads/Dialnet-PanoramaDeLaDeDescentralizacionAdministrativaEnCol-4239256.pdf](#)
28. Ochoa, Ó (2011). *Reflexiones en torno a la autonomía tributaria de las entidades territoriales, en el contexto del Estado Social de Derecho*. Revista CIFE. Recuperado de [file:///C:/Users/mleyesb/Downloads/Dialnet-ReflexionesEnTornoALaAutonomiaTributariaDeLasEntid-5061137.pdf](#)
29. Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el Estado unitario. *Vniversitas*. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/jurídicas/pub_rev/documents/9-24.pdf
30. Pressacco, C (2006). Tendencias del proceso de descentralización municipal en América Latina. *Studia Politicae*. (No. 08) Argentina. Recuperado de [file:///C:/Users/mleyesb/Desktop/SECRETAR%C3%8DA%20MARCO/UMNG/ESPECIALIZACI%C3%93N%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO/600-1062-1-PB.pdf](#)
31. Puelles, M. (1999). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de educación* (No. 3), ISSN-e 1022-6508. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1019405>
32. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2014). *Histórico elecciones*. Recuperado http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2011_histo.htm; <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-2014>
33. Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

34. Romero, J. (2011). *España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional*. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local Universidad de Valencia. Documents d'Análisi Geogràfica. Recuperado:http://ddd.uab.cat/pub/dag/dag_a2012m1-4v58n1/dag_a2012m1-4v58n1p13.pdf
35. Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Opera* (Nº. 3), ISSN-e 1657-8651. Recuperado: Dialnet-LaDescentralizacionEnColombia-4018710
36. Yuones, D. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Octava edición. Bogotá: Editorial Temis S.A.
37. Zafra, G (2010). Avances y retrocesos de la autonomía territorial en Colombia. *El principio constitucional de la autonomía territorial realidad y experiencias comparadas*. Compiladores. Estupiñan, L., & Gaitán, J. (compiladores), Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.