

# EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1992-2012\*

## THE PRINCIPLE OF TERRITORIAL AUTONOMY IN COLOMBIA, ANALYSIS AND PERSPECTIVES FROM THE CONSTITUTIONAL COURT JURISPRUDENCE 1992-2012

*Juan Pablo Rodríguez Cruz\*\**

**Fecha de recepción:** 25 de octubre de 2014 - **Fecha de aprobación:** 15 de diciembre de 2014.

Forma de citar este artículo en APA:

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

### Resumen

En el presente texto, se discute el concepto de *Autonomía* como concepto básico del desempeño de los Municipios y Departamentos como entidades territoriales, teniendo en cuenta la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y el sistema de principios, presupuestado de manera amplia desde 1992 hasta el 2012. Dicho concepto ha sido estudiado objeto de diversos pronunciamientos; no obstante, su influencia en el plano práctico ha sido mínima. Colombia todavía depende de un esquema institucional unitario y centralista, lo cual es muestra de un desarrollo regional interrumpido, tanto en asuntos fiscales como gubernamentales. Esto evidencia un fuerte contraste entre un estatismo casi osificado y una sociedad política y culturalmente activa y diversa.

**Palabras Clave:** Autonomía, Entidades Territoriales, Descentralización, Principio Constitucional, República Unitaria, Municipios, Departamentos.

\* El Presente artículo es resultado de la investigación realizada por el autor en el marco de la especialización en Derecho Administrativo.

\*\* Abogado, especialista en Derecho Administrativo, estudiante de Maestría en Derecho Público y docente catedrático de la Universidad de Caldas. Correo electrónico: [juanprodriguez24@hotmail.com](mailto:juanprodriguez24@hotmail.com)

**Abstract:**

In this paper, we discuss the concept of “autonomy” as a basic concept of the decentralized territorial entities performance of municipalities and Departments, from the Constitutional Court’s Precedents and the Principle system, founded on a wide realm since 1992. This concept has been studied in a deep way; but it hasn’t much influence in many practical cases. Colombia still relies on a pro-unit centralist and institutional outline, which is evidence of an interrupted regional development (in issues such as taxes and government subjects). Therefore, there is a strong contrast between an almost ossified statism and a very political and multifaceted society, an active society that doesn’t stop.

**Keywords:** Autonomy, Territorial Entities, Decentralization, Constitutional Principle, Pro Unit Republic, Municipalities, Departments.

## INTRODUCCIÓN

La búsqueda por implantar un modelo político, administrativo, institucional y gubernamental óptimo y eficiente ha sido una constante preocupación de las sociedades modernas. Sin embargo, se han adoptado las más disímiles y particulares instituciones político-jurídicas, determinadas por los intereses, la idiosincrasia y la tradición histórica local.

Colombia no ha sido la excepción: el país ha dirigido sus esfuerzos por encontrar la fórmula que permita responder, satisfactoriamente, a las necesidades sociales y administrativas del Estado y la Nación. Lo anterior parte de un supuesto infundado: la adopción de modelos jurídico-políticos foráneos -supuestamente exitosos y característicos de culturas sociopolíticamente diferentes- originarían *per se* un Estado capaz de responder a sus cometidos institucionales.

Igualmente, el país se encuentra sometido a los preceptos de la Constitución Política de 1991: según lo establece el título I -“*De los principios fundamentales*”, artículo primero- tanto el modelo de república unitaria, como el principio de la autonomía de sus entidades territoriales (municipios y departamentos) son pilares fundamentales de su estructura político-institucional y territorial.

Sin embargo, una lectura desprevenida, aislada y asistemática de esta normativa induce a considerar que la fórmula de “república unitaria con autonomía de sus entidades territoriales” es una contradicción. Por lo anterior esta disertación tiene como objetivo analizar esa relación entre el principio de república unitaria y la autonomía de los municipios y departamentos, por vía de la interpretación que de ella ha hecho el máximo Tribunal Constitucional Colombiano desde 1992 hasta el 2012, advirtiendo desde ya que el presente escrito es producto de una investigación teórica realizada en la época para efectos de desarrollar el trabajo de grado de especialización cuyo eje central es el mismo. Así, se comprenderá el alcance de las tareas conferidas a las prerrogativas estatales -que buscan conciliar la diversidad cultural de la nación con los desafíos jurídicos e

institucionales de las primeras décadas del Siglo XXI- , propiciando un escenario de respeto, resignificación y reivindicación de los principios constitucionales, en el ejercicio de la administración pública.

Estos principios constitucionales están sometidos a una dinámica social acelerada, que impone retos interpretativos sustanciales. Pese a ello, se puede hacer un rastreo jurisprudencial que llegue a unas conclusiones parciales de lo que se concibe como “autonomía de las entidades territoriales” y sus implicaciones en Colombia, con fundamento en los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En suma, el presente escrito se ocupará, como ya se dijo, de resaltar los principales análisis de las implicaciones y el alcance del principio de la autonomía de los municipios y los departamentos, entendidos como entidades territoriales en Colombia, recopilados en el mentado trabajo investigativo.

Ahora, para auscultar la posición de Corte Constitucional en esa materia se rastreó año por año, desde 1992 hasta el año 2012, las diferentes providencias de constitucionalidad que hicieran alusión al tema de la autonomía territorial, con fundamento en la base de datos web<sup>1</sup> de esta misma Corporación, y de allí se resaltaron las que por su importancia jurídica fuesen más relevantes. Lo anterior significa que en un trabajo de esta naturaleza no pueden abarcarse, como se quisiera, todas las providencias, como sí ocurrió dentro de la investigación del que este artículo es tan solo uno de sus productos.

<sup>1</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/providencia.php>

## ANTECEDENTES

Los antecedentes históricos de la autonomía territorial se relacionan directamente con el surgimiento y la consolidación histórica del municipio, como primera entidad territorial que se puede rastrear en la bibliografía<sup>2</sup>.

Como consecuencia del arribo de los españoles a nuestro continente, en las tradiciones del sistema gubernamental del país ibérico residió el origen de los modelos organizativos de América (Faya Viesca, 1987; Martins, 1951; Altamira, 1946). Hispanoamérica debe, por tanto, la consolidación de la idea primigenia de *municipio* a la influencia del sistema político español, fortalecido por el régimen colonial implantado en América. En la época republicana, la alternancia entre el centralismo y el federalismo, estuvo matizada por cortos períodos de una organización descentralizada.

En el siglo XIX, con la declaración de independencia de la Nueva Granada, se dio un fenómeno incipiente de vida municipal. Los diferentes modelos de organización estatal fueron razones para que surgieran constantes disputas en una nación tan joven como Colombia. La divergencia entre el federalismo y el centralismo impidió la rápida consolidación del principio de la autonomía territorial y las controversias bélicas, dadas para implantar uno u otro modelo y que marcaron la historia política del país, produjeron intermitente poder regional (Henaó, 1993).

Hasta 1983, como consecuencia de las necesidades estatales que se acentuaban cada vez más, se logró avanzar significativamente hacia una reestructuración del andamiaje orgánico colombiano, puesto que se consolidó una descentralización del poder bajo sus tres manifestaciones principales: política, fiscal y administrativa.

<sup>2</sup> Henaó Hidrón (1993), en una de las primeras obras que en la materia se pueden rastrear, advierte que, en sentido lato, puede hacerse referencia al municipio de la época primitiva; no obstante, el tipo de municipio que conocen los países civilizados, se le atribuye a la antigua Roma. Con el paso del tiempo, la consolidación de esta institución político-administrativa tuvo altibajos, marcados por las luchas tras la obtención del poder y la influencia de los diferentes acontecimientos históricos de la humanidad. La revolución francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, fueron hitos que determinaron la edad moderna, frutos de las más disímiles consecuencias sociales, políticas y sociológicas en la sociedad, ante los cuales la concepción de “municipio” no pudo permanecer inamovible (Posada, 1979).

Es aquí donde se resalta el primer paso hacia la consolidación real del principio de la autonomía territorial, puesto que, desde el ordenamiento jurídico, se implantan medidas en materia de impuestos municipales, la elección de los alcaldes por voto popular y la expedición de normas específicamente aplicables a las entidades territoriales. El reconocimiento de los derechos y de las garantías institucionales -para el ejercicio de las funciones que, por naturaleza, se le atribuyen a las entidades territoriales- surge en los primeros años de la década de los ochenta.

La promulgación de la Constitución de 1991 legitimó la necesidad de una transformación institucional, así como un cambio en la estructura orgánica del Estado y de su organización territorial. Con este acontecimiento se consolidó la autonomía territorial en Colombia. Colombia, en el ámbito territorial, optó por implantar la descentralización administrativa y la autonomía de sus entidades territoriales, como esfuerzos por modernizar su estructura político-administrativa. A su vez, se institucionalizó en Colombia el Estado Social de Derecho, junto con la implantación de un contenido *principalístico* o axiológico que orientara e inspirara el futuro de la nación. Lo anterior implicó el establecimiento de verdaderas herramientas para la protección de los derechos fundamentales de los asociados y la satisfacción oportuna de las necesidades sociales; ya no como una simple muletilla retórica, sino como la connotación orientadora del Estado colombiano.

Aceptar que la Constitución de 1991 ostenta un alto contenido axiológico implica admitir la existencia de un ordenamiento jurídico inspirado en principios: el contenido normativo de la constitución no es más que la expresión o materialización del contenido principalístico de la misma. Así las cosas, el andamiaje orgánico constitucional se estructuró en la división del territorio en departamentos y municipios, encargados principalmente de la prestación oportuna y efectiva de los servicios públicos a cargo del Estado, como máxima expresión de reconocimiento de las identidades de los pueblos y de la existencia de un crisol cultural, que no es más que la suma de un número significativo de pequeños territorios, por naturaleza disímiles, que conforman una unidad. Su eje central se aparta de la antigua discusión entre el Estado federal y el centralista, para dar paso a la legitimación del poder gubernamental sobre la base de la consolidación

de la autonomía territorial<sup>3</sup>. En este sentido, la Corte en sentencia C-506 de 1995 manifestó al respecto: “Estado Social de Derecho”, “democracia participativa” y “autonomía territorial” no son más que expresiones de un único fin: el desarrollo integral del hombre dentro de su contexto social”.

Finalmente, la consolidación de la autonomía de las entidades territoriales fue resumida por esta Corporación judicial en providencia C-127 de 2002 así:

(La) territorialidad y (la) unidad nacional (son) dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes -los habitantes del país-, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

## LA AUTONOMÍA TERRITORIAL COMO PRINCIPIO Y SU RELACIÓN CON OTROS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Sobre la definición del principio de la autonomía territorial la Corte resaltó la calidad de *autonomía* propio de quien “decide por sí mismo”, sin ser este concepto sinónimo de *soberanía* o de “grado máximo de libertad”. El concepto de autonomía “hace(n) referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992).

El constituyente definió, como criterio orientador de la división territorial, un postulado cuya naturaleza posee las características de principio: la autonomía territorial, consagrada en el artículo primero de la Constitución Política de Colombia.

<sup>3</sup> La voluntad del querer constituyente se cristalizó en la siguiente intervención (Gaceta Constitucional. N° 19: 7): “Colombia tiene que ser un Estado autonómico, lo cual en manera alguna se opone a que sea una república unitaria. (...) un Estado autonómico, no meramente descentralizado. (...) el vocablo descentralización implica o da por supuesto que el origen del poder, su sede natural y obvia, es el centro, pero por un acto de generosidad, de largueza, es desdoblado para que llegue hasta la periferia. (...) el poder del Estado debe manifestarse en todas sus formas en cada lugar del territorio, tanto en el centro como en el más apartado confin.”

En este entendido, la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial. Dicho principio deber realizarse en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos. Además, tiene un carácter vinculante y obligatorio, estableciendo deberes y subordinando los demás preceptos del ordenamiento jurídico.

Por esa razón la jurisprudencia constitucional afirmó que las responsabilidades de las entidades territoriales deben ser asumidas por ellas mismas, sin desconocerse el apoyo que les puedan brindar las autoridades nacionales por medio de capacidades compatibles con el “nuevo orden” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-195 de 1997). Lo anterior significa que las entidades territoriales gestionan según sus propios intereses; esto sin ser una mera formalidad sin implicación en el mundo jurídico, sino como una realidad ineludible para los administrados.

Si se trata de instaurar un Estado donde caben las regiones, nos preguntamos: ¿cómo hacer que ese ideal se materialice y se convierta en una realidad irrefutable para los colombianos? En la Carta Política colombiana, se encuentran disposiciones orientadas a garantizar que el principio de la autonomía de las entidades territoriales sea mucho más que una expresión sin significado ni relevancia jurídica. Tanto el Título XI, Capítulo I. artículos 285 y siguientes -los cuales desarrollan el régimen territorial colombiano- como el artículo 311 -Marco de Funciones Municipales- son recurrentes al conceder facultades a los departamentos y municipios, para ejercer adecuadamente la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades sociales de sus habitantes. Específicamente, el artículo 311 constitucional se convierte en uno de los pilares fundamentales para la materialización de la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que, comparadas la Constitución vigente, con sus predecesoras, se resalta que no se le daba un reconocimiento tan relevante a las entidades territoriales.

Los anteriores planteamientos se fortalecen con lo establecido en el artículo 317 constitucional, cuya intención es robustecer económicamente a los municipios para que la autonomía territorial sea real. Por eso, es claro el planteamiento interpretativo de la Corte al decir que “la autonomía

atribuida a los municipios sólo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tienen por fin el mejoramiento social y cultural de sus habitantes” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-545 de 1993).

La autonomía implica un grado de independencia de las entidades territoriales, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. No hay que olvidar que la autonomía se afianza con el tiempo, por medio de la descentralización y que es concebida, necesariamente, desde el principio democrático, materializada en el municipio como “célula primaria del ordenamiento territorial”, según las voces del artículo 311 de la Constitución Política. Debemos tener igualmente en cuenta que “la distribución de competencias entre el nivel central y el territorial debe establecerse por ley orgánica”, teniendo prelación las disposiciones del orden nacional sobre los organismos representativos regionales. El Tribunal Constitucional resaltó que “si se acepta esta consideración sin matices, la autonomía pierde toda su eficacia, de forma que es preciso establecer los límites impuestos por la Constitución al legislador, en respeto de la autonomía de las entidades territoriales” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-957 de 2007).

Debe aclararse que el principio de la autonomía no implica que las entidades territoriales tengan soberanía. La autonomía no es sinónimo de autarquía; es el ejercicio territorial de las competencias asignadas jurídicamente, y que son oponibles ante las autoridades Estatales. La autonomía es resguardada y ejercida conforme a la constitución, y no puede ser restringida injustificadamente por el legislador (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-284 de 1997).

## AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

La Constitución de 1991 incluyó la *descentralización* como concepto fundamental de su estructura. No obstante, ¿cuál es la diferencia y la relación entre el “principio de la autonomía territorial” y la “descentralización territorial”? La respuesta a esta cuestión interesa para los planteamientos de este estudio, ante la estrecha relación que les caracteriza.

El concepto de *descentralización* fue desarrollado por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-1258 de 2001. Allí se advierte que la descentralización “se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales”. Por otro lado, la descentralización “apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1146 de 2001).

También ha dado a entender el Tribunal Constitucional Colombiano, en sentencia C-957 de 2007, que la descentralización constituye un ejercicio administrativo en búsqueda de la efectividad del servicio público, amparada en los principios de especialización y proximidad.

De la lectura de la Constitución -y del trasegar histórico-jurídico del país- se resalta la existencia de diferentes modalidades de descentralización, como la territorial y por servicios, que dan lugar a las entidades descentralizadas y constituyen la base de los sectores administrativos en cada uno de los niveles del Estado. Se establecen relaciones entre personas jurídicas: entre la nación y las entidades territoriales y entre la administración central y las entidades descentralizadas, según su jerarquía estatal. Estas relaciones se dan por medio de mecanismos, establecidos constitucionalmente, que garantizan la coherencia y la armonía entre los órganos centralizados y las entidades descentralizadas.

En este hilo argumentativo, autonomía y descentralización son conceptos que se retroalimentan; aunque, desde el derecho, aquel tiene cierta subordinación sobre este<sup>4</sup>. Si la descentralización maneja un contenido material (reunido en las competencias y en los recursos asignados -por la ley y la Constitución- a los entes territoriales), el principio de autonomía,

<sup>4</sup> Según la Sentencia C-1258 de 2001. (Mg. Ponente: Jaime Córdoba Triviño.) “El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complementariedad. Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario”.

por su parte, sirve como límite para la gestión que el constituyente y el legislador han depositado sobre 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” (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1146 de 2001).

Sin embargo, según la Corporación Constitucional: “No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales” (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1146 de 2001).

Así las cosas, es concluyente la línea divisoria que traza el Alto Tribunal, al eliminar cualquier discusión o controversia en torno a las implicaciones que comporta uno u otro concepto, así como la relación inescindible entre uno y otro. De tal forma puede afirmarse que la autonomía exige la implantación de un margen de acción de las entidades territoriales, compuesto de un límite mínimo y un límite máximo, materializados, por orden de la Constitución, en la ley y el marco constitucional mismo:

En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1146 de 2001).

En vista de la armonización de principios que defiende la Corte Constitucional, debe admitirse que su tesis debe ser aplicada a la autonomía, la descentralización y la relación intrínseca con la unidad nacional, ante inminentes conflictos interpretativos que llegaren a suscitarse. La descentralización indica un centro, desde el cual viene su sentido, y que se muestra desde diferentes facetas (biológica, política, jurídica, territorial, etc.). En contraste, el principio de autonomía complementa a la descentralización y a sus mecanismos, sin por qué ser confundida con esta: la autonomía es expresada por los entes territoriales al encargarse estos de sus propios asuntos, “afirmando su independencia respecto del centro, merced a un conjunto de derechos que, entre otros aspectos, les permiten darse normas propias, escoger sus autoridades, gestionar sus intereses

y manejar sus recursos” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-373 de 1997). Observamos también que tanto la “Descentralización” como el “Principio de Autonomía” se desarrollan recíprocamente, sin ir a contrapelo de soberanía popular ni de la democracia representativa.

Por lo discurrido, nótese que si bien los límites de los principios están establecidos jurisprudencialmente, se reitera que la *autonomía* y la *descentralización*, reconocidas a las entidades territoriales, no deben ser entendidas en términos absolutos, pues esto llevaría a una incompleta interpretación de aquellos conceptos, lo cual implica una escisión del sistema de principios, garantizado por la Constitución. Según la Corte, “(El) adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-373 de 1997).

En este sentido, el artículo 288 Constitucional establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de “coordinación”, “conurrencia” y “subsidiariedad”, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. En este entendido, si es clara la importancia de interpretar los preceptos constitucionales, con una mirada integradora y armonizadora, resulta necesaria la inclusión de otros principios, como los de la función pública, contenidos en el artículo 209 constitucional, como lo son los de “colaboración”, “coordinación”, “conurrencia”, entre otros: principios que ofrecen las herramientas necesarias para ejercitar, de la mejor manera posible, las acciones tendientes a la satisfacción de las necesidades sociales.

En suma, Colombia está regida por el imperio principialístico de su Carta Política, que permea cada una de las actuaciones de la estructura estatal e impacta de manera determinante la vida de los asociados. Esto es así porque la “autonomía”, la “descentralización” y la “república unitaria”, consagradas como pilares fundamentales de nuestra organización política y administrativa, irrigan todas nuestras instituciones y se han convertido, para muchos, en instrumentos eficaces para responder a las necesidades sociales.

## AUTONOMÍA Y REPÚBLICA UNITARIA

La relación entre los principios Constitucionales, en materia territorial, no es pacífica. Intentaremos, en este acápite dilucidar la posición de la jurisprudencia Constitucional Colombiana, respecto de la tensión que suscita la relación entre el Principio de la Autonomía Territorial y el principio de República Unitaria.

El artículo primero constitucional establece el tipo de Estado que adoptó Colombia y advirtió los principios a los que estaría sometido el mismo. En este sentido, Colombia es un Estado Social de Derecho, bajo el imperio de un régimen territorial autonómico; pero no por esa condición deja de ser una República Unitaria. Y es precisamente en este punto donde existe una prolija discusión en cuanto a la particular condición de un Estado que implanta, como fundamento de su composición territorial, el Principio de la Autonomía y al mismo tiempo instaura los cánones de la República Unitaria.

Recuérdese que el Estado Unitario erige a su centro como motor político y gubernamental, persona jurídica que ejerce el Poder Público, con todos sus atributos y funciones, como único titular. El Estado unitario implica la sujeción de los ciudadanos a una misma autoridad y a régimen constitucional (Burdeau, 1981). También puede ser entendido como una organización del estado con una fuerte autoridades centrales, lo que en la mayoría de los casos puede implicar poca autonomía territorial (Rodríguez, 2012).

Un principio de características centralistas como el del Estado unitario sólo puede coexistir con el de la autonomía, según la Corte Constitucional, si se interpreta desde un punto de vista integrador, en el que un principio no excluye a los demás, sino que se debe conciliar y armonizar en un todo.

Por esa razón la Corte Constitucional, en abundante jurisprudencia, admite que el principio de la autonomía de las entidades territoriales no riñe, de ninguna manera, con el principio de la Unidad Nacional: los artículos, instituciones y principios constitucionales no pueden ser interpreta-

dos de manera aislada, dada la correlación que existe entre unos y otros. Por eso, cuando se aborda la discusión relacionada con la disparidad *-prima facie-* entre la unidad nacional y la autonomía territorial, no debe dejarse de lado lo preceptuado por el artículo 287 de la carta política al advertir que: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Las entidades territoriales manejan, por tanto, poderes jurídicos, competencias y atribuciones, que no son concedidas por otros órganos estatales, y que les sirve para gestionar según sus propios asuntos e intereses. “De esta suerte, -continúa la Corte- aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-346 de 1997).

Debe reconocerse que la intención de la Corporación Constitucional es darle fuerza y sentido al contenido de la Constitución, con miras a garantizar su armonía y a eliminar mensajes equívocos que distorsionan su integridad. En este caso, en principio, se presenta un problema de armonización entre los principios de república unitaria y autonomía territorial (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-579 de 2001).

Por lo anterior, la implantación de una relación armónica entre autonomía y unidad rompe con la concepción tradicional de la jerarquía normativa, debido a la existencia de un ordenamiento jurídico que propugna por el respeto al núcleo esencial de la autonomía, la prohibición al legislador de inmiscuirse en asuntos que escapan de su competencia en virtud de ese mismo principio y la garantía de conservar la unidad de la república.

## NÚCLEO ESENCIAL: LÍMITES Y ALCANCES

Los Principios sobre los que se asientan la república unitaria y la autonomía de las entidades territoriales se conciben -según la jurisprudencia constitucional- como límites extremos, dentro de los cuales se construye el Estado Colombiano. La autonomía, vista desde su relación con la unidad nacional y en consonancia con el artículo 287, comporta una línea limítrofe que está marcada por las atribuciones que la Constitución y la ley le confieren y por la coherencia de estas con la orientación nacional

del Estado. Esas competencias, atribuciones o funciones que le asignan la Constitución y la ley constituyen, según el término acuñado por la misma Corte Constitucional, el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales.

Con fundamento en el principio de la autonomía, la doctrina constitucional cumple el papel de marco de referencia dentro del cual las entidades territoriales podrán disponer libremente de ciertas atribuciones para cumplir los encargos propios de su naturaleza. Estas facultades son oponibles a la estructura administrativa nacional, pues ni siquiera el legislador podrá, en aras de la conservación del espíritu constitucional, reformar o derogar las implicaciones mínimas que comportan el mentado principio.

Así las cosas, el núcleo esencial de la autonomía territorial está constituido básicamente por los poderes de acción que las entidades territoriales ejercen con el fin de perseguir sus propios intereses, es decir, se materializan en la autonomía política o de autogobierno y en la autonomía fiscal.

No obstante, como corolario, los principios de república unitaria y de autonomía territorial deben armonizarse, según el artículo 287 constitucional: hay, pues, un reconocimiento de los intereses locales, vinculados al ordenamiento superior, sin que estos sean entendidos como “soberanos”; sino comprendidos dentro de un “contexto unitario”. Ambos principios están limitados: por un lado, por la Constitución y la ley; y por el otro, por el alcance que el mismo principio de Autonomía tiene sobre sí, sin eclipsar la concurrencia de otros principios.

Hay una clara diferencia jerárquica entre lo que atañe a las administraciones y a los gobiernos locales y a lo que tenga un “interés nacional”. No obstante, tal y como ocurre con los derechos fundamentales de los connacionales, el núcleo esencial de la autonomía territorial tiene sus excepciones, fijados por la Constitución. Al mismo tiempo, la Carta Política garantiza el mínimo de autonomía territorial como su núcleo esencial. Este núcleo reúne derechos, atribuciones y facultades, dadas a las entidades territoriales y a sus autoridades, con tal de que estas marchen de la mejor manera posible, en el cumplimiento de sus funciones y en la

“prestación de los servicios a su cargo”. El límite máximo está inscrito en el artículo primero de la Constitución: límite como frontera política cuyo rompimiento implica salirse del Derecho Colombiano (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1258 de 2001).

A pesar de lo anterior, el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales comporta el ejercicio de funciones residuales, que difícilmente podría cumplir un Estado eminentemente centralista. Se podría asumir también, desde un punto menos atrabiliario y más optimista, que el núcleo esencial de la autonomía territorial es la herramienta por medio de la cual se pretende satisfacer las disímiles necesidades de una sociedad multicultural y pluriétnica.

Comúnmente es aceptado que, en el orden constitucional, la autonomía y la unidad son principios que permiten definir las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, dotando a estas últimas de una especial y amplia competencia para la solución de los asuntos propios conforme a los artículos 287 y 288 de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1258 de 2001). Lo anterior toma un carácter más evidente cuando la Corte advierte sobre la protección de los derechos y las competencias de las entidades territoriales, dada ante cualquier intromisión arbitraria por parte de la Nación, pues son las entidades territoriales las que, por su cercanía, conocen más sobre las necesidades de la comunidad y de la región. La autonomía territorial no puede expandirse más allá de los Principios de Organización del Estado, pues se desligaría de la Unidad a la que pertenecen las entidades territoriales.

Sin embargo, la Corte contempla más allá de la principal manifestación de la autonomía de las entidades territoriales, materializada en la facultad de dirección política, pues las Entidades Territoriales deben concretar sus propios intereses por medio de la dirección administrativa (acorde con el artículo 287 Constitucional). La Autonomía no puede estar desvinculada de la Soberanía Popular ni de la Democracia Participativa, pues la presencia constante de la ciudadanía indica cuáles y cómo deben satisfacerse las necesidades colectivas, (dentro del marco trazado por los primeros tres artículos de la Carta Política). Por tanto, el Poder de Dirección de las Entidades Territoriales -como expresión del Principio De-

mocrático- es la piedra basilar para la consolidación de la autonomía, por medio de la cual la comunidad propone alternativas distintas a las hechas por el centro.

En aras de llegar a unas conclusiones parciales, la concepción de la Corte respecto de la autonomía territorial está orientada hacia un concepto de subordinación o jerarquización de principios: La Corporación concibe la autonomía de las entidades territoriales única y exclusivamente bajo el marco que establezca el legislador. Lo que se observa de las disertaciones de la Corte Constitucional es una especie de subordinación del principio de la autonomía territorial al principio unitario, en una clasificación en orden de importancia, según la principalística Constitucional.

Del análisis -contenido en las disertaciones de la Corte Constitucional- puede concluirse que la autonomía territorial se concreta, principalmente, en el poder de dirección administrativa y fiscal, ya que en materia tributaria se sujetará al tipo de renta de la que se trate. Es decir que, a pesar de la promocionada autonomía de los entes territoriales, la configuración tributaria se deberá hacer con sujeción a lo que la ley prescriba. Incluso, el Congreso de la República, quien determina la configuración tributaria municipal y de manera residual, le encarga a las entidades territoriales la administración de estos recursos. Esta circunstancia no tiene trascendencia: algo semejante ocurre con una renta exógena como los rubros presupuestales dirigidos por la administración central.

Colombia, a pesar de todo, aún se inscribe en un modelo con marcada tendencia centralista, dependiente del poder central a tal punto que este principio unitario desplaza, en asuntos puntuales, las competencias propias de las entidades territoriales. El legislador, de manera paulatina, ha creado figuras de tal tipo que le permiten a las entidades territoriales desprenderse de las funciones que le son connaturales, como la prestación de servicios públicos y la dotación de infraestructura. Así, el alcance del principio de la autonomía territorial no es más que un sofisma de distracción que se mueve bajo las preceptivas constitucionales y legales y que restringen, de manera considerable, el margen de acción de las entidades territoriales. Según la Corte, la Autonomía debe ser entendida de manera relativa -no absoluta- según la visión del Estado Social de Derecho, organi-

zado como República Unitaria (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1187 de 2000). Es concluyente que el ejercicio de las funciones administrativas de las entidades territoriales se da bajo una normativa cuyo contenido puede ser asimilable a la ley, dentro del reducto mínimo que el constituyente y el legislador les han conferido a estas, para proferir actos administrativos cuyo contenido respete la legalidad. No obstante, se regulan aspectos propios de la función administrativa, aspectos en los que al legislador le está vedado entrometerse. Esto implica que la competencia plena que la Carta le entrega al Congreso tiene excepciones. En términos de la Corte Constitucional, esta competencia no es exclusiva ni excluyente, en tanto se trate de distinguir asuntos nacionales de los que puedan involucrar a las entidades territoriales. El funcionamiento de las entidades territoriales se asemeja, de manera particular, a la forma organizativa de la nación, guardadas las proporciones de territorio y presupuesto.

Desde esta perspectiva lo que se advierte es que el criterio que determina, de alguna manera, la radicación de las competencias territoriales reside en la trascendencia territorial del asunto que se pretende regular, es decir: si las decisiones tienen un impacto meramente municipal o departamental, la competencia radicará exclusivamente en el organigrama funcional del respectivo municipio o departamento; si trasciende las fronteras del municipio o del departamento las funciones serán atribuibles a la entidad competente del orden nacional.

Valga decir que, sin importar el alcance de las competencias de la Nación, de los Municipios o de los Departamentos, siempre será necesario hacer uso de los principios del derecho para resolver asuntos que generen discusiones y conflictos; a pesar de tener cada escalón jerárquico acápites constitucionales taxativos, desarrollados por la legislación. Empero, la jurisprudencia constitucional todavía insiste en sostener la necesidad de restringir, limitar o deslindar las atribuciones de las entidades territoriales, para impedir que estas violenten el orden y la unidad nacional, por medio de la legislación, conservando así la autoridad del centro (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-306 de 2009).

## AUTOGOBIERNO Y AUTONOMÍA POLÍTICA

En esencia, el autogobierno es la posibilidad que tienen las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, elegidas a través del voto popular, con independencia de la voluntad de las autoridades nacionales y departamentales. Esta prerrogativa es una condición necesaria para el afianzamiento de la autonomía, puesto que la designación de los dirigentes, desde el centro hacia la periferia (La elección de alcaldes y gobernadores, por parte del Presidente de la República), conllevaba un abuso de poder y en la manifestación evidente de hacer nugatorio un principio constitucional.

Ciertamente, y durante los últimos veintidós años, la elección de gobernadores, alcaldes, asambleas y concejos municipales ha sido una atribución que sin duda ha marcado el devenir de las entidades territoriales. No obstante, las iniciativas -en materia de políticas públicas- deberán adecuarse a los instrumentos de planificación regional, dando como resultado la vigencia de tendencias centralistas, detentadoras de un máximo poder que coarta las iniciativas individuales de las entidades territoriales.

## AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

De la mano de la anterior prerrogativa constitucional, las entidades territoriales tienen la facultad de definir la estructura orgánica del departamento y del municipio, fijando las escalas salariales y, en general, al crear, modificar y liquidar las entidades y los empleos públicos sometidos a su jurisdicción. Resulta claro que la injerencia del poder central en estos asuntos está excluida del ordenamiento jurídico nacional, sin que exista una prolija discusión en torno a las facultades de autogobierno y autonomía administrativa.

Si se parte del supuesto de que no tiene sentido dotar de autonomía a las entidades territoriales, si estas no van a contar con recursos para adoptar las decisiones que, en su criterio, deban efectuarse, ¿cómo se moderniza el situado fiscal de las entidades territoriales para hacer viable la consolidación real del principio de la autonomía territorial?

## AUTONOMÍA FISCAL

El constituyente estableció, como fundamento del sistema tributario territorial, una competencia plena para el legislador, con excepción de las contribuciones por valoración y la propiedad inmueble. La competencia residual, atribuible a las entidades territoriales, radica en que estas podrán adoptar, desarrollar e imponer, a través de los actos administrativos correspondientes, los tributos que previamente han sido creados por el Congreso de la República.

Lo anterior no excluye la creación de importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley, de acuerdo con el principio de legalidad y el artículo 150 constitucional, numeral 12, el cual señala que es función de la ley “establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales”. Igualmente, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales podrán decretar o votar contribuciones o tributos locales de acuerdo con la ley (y en consonancia con la misma Constitución, artículos 300 -numeral 4-, 313 -numeral 4- y 338).

A pesar de lo anterior, y pese a la potestad plena del legislador, el Tribunal Constitucional Colombiano previno sobre la existencia de límites en el ejercicio de la misma. Se prohíbe tanto la existencia, mediante ley, de exenciones o tratamientos preferenciales, relacionados con los tributos de propiedad de los entes territoriales; como de recargos sobre los impuestos, excepto a los referidos -en el artículo 294 constitucional- a la contribución de valorización (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-004 de 1993).

En virtud de lo anterior, la Constitución de 1991 le concedió una especial protección a las rentas territoriales, al consagrar reglas como las de la propiedad exclusiva de las rentas y bienes, el no traslado de los recursos de entidades territoriales a la nación y la prohibición de conceder exenciones e imponer recargos en los impuestos. No obstante, siempre se debe tener en cuenta que los municipios, en materia impositiva, no tienen soberanía tributaria para la creación de impuestos, pues dicha autoridad

está limitada, según la Alta Corporación. “Sin embargo - -discurre esta- no se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-467 de 1993).

Por otro lado, no puede perderse de vista que, a pesar de las prerrogativas de la Carta en materia tributaria para las entidades territoriales, el estado unitario sigue siendo una de las piedras angulares del Estado Colombiano: La facultad impositiva de las entidades territoriales continúa siendo residual; sin que esto sea contrario a que estas puedan seguir percibiendo rentas por medio de los bienes o de los servicios dados de manera autónoma. Igualmente, las entidades territoriales tienen el derecho -protegido constitucionalmente- a participar en las rentas nacionales.

Tampoco hay que dejar de lado la potestad, por parte de las mismas entidades territoriales, de hacer obligatorios los tributos dentro de su jurisdicción. Dicho poder es manifestación de la autonomía financiera -y de su afirmación, por medio de la adecuación entre las necesidades y los fines de la periferia-: autonomía que se extiende al establecimiento o a la supresión de los tributos, bajo la autorización de la ley (y de acuerdo con los artículos 300 -numeral cuarto- y 313 -numeral cuarto-) (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-219 de 1997).

En materia tributaria las preceptivas constitucionales son enfáticas al establecer que, entre la capacidad impositiva del legislador y la capacidad impositiva de las asambleas y los concejos municipales, existen unas limitaciones recíprocas: las corporaciones territoriales no pueden crear, a su antojo, tributos dentro de sus ámbitos territoriales, sin antes revisar si el legislador autorizó su creación, disponiendo parámetros generales sobre los que debe basarse. A la vez, el legislador tampoco tiene una capacidad impositiva absoluta, como consecuencia de la prohibición de disponer de los bienes y rentas de las entidades territoriales (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-346 de 1997).

Según el panorama anterior, no existe una autonomía fiscal absoluta, por parte de las entidades territoriales. Sin embargo, debe admitirse que el documento constitucional vislumbra una tendencia marcada al reconocimiento de ciertos derechos, en pro de la materialización de la autonomía territorial como principio constitucional fundante del Estado colombiano: circunstancia que posibilita la legitimación del poder autonómico de los entes territoriales. Aun así, la discusión en torno a las facultades impositivas y tributarias de las entidades territoriales no se agota en la limitación recíproca entre estas y el legislador: además, debe incluirse la clasificación de la Corte Constitucional en esta misma materia.

En Colombia, las entidades territoriales no sólo tienen la posibilidad de cumplir sus cometidos, con fundamento en los rubros presupuestales provenientes de las rentas y tributos que, por disposición de la carta, se le atribuyeron. Las entidades territoriales, además, acceden a otros recursos provenientes de la participación de las rentas nacionales: las transferencias, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, entre otros mecanismo diseñados por el legislador. En virtud de estas fuentes de financiación la Corporación Constitucional clasificó las rentas según su origen. Así las cosas, si se trata de recursos propios, fruto de la imposición de tributos territoriales, se conocerán como fuentes endógenas y, si se trata de recursos provenientes de fuentes externas, se conocerán como fuentes exógenas (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia. C-447 de 1998).

La utilidad práctica de esta clasificación tiene el fin de determinar la línea limítrofe hasta donde podrá interferir el legislador. Si se trata de recursos endógenos la interferencia del legislador se reduce a su mínima expresión. Lo contrario sucede con los recursos exógenos, los cuales admiten una mayor injerencia, aplicando los principios de razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2009).

La jurisprudencia admitió que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales; pero dentro de unos parámetros mínimos que

deben ser señalados por el Congreso. Estos parámetros mínimos, según se desprende de la jurisprudencia, son dos: (i) la autorización del gravamen por el legislador, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo. De irrespetarse ese reducto mínimo de las entidades territoriales se incurriría en la violación de la autonomía territorial en materia tributaria.

El Principio de la Certeza del Tributo -como orientación para la precisión legal de la obligación tributaria y sus elementos- va vinculado al principio de autonomía territorial, al momento de imponer los gravámenes necesarios para la realización de las gestiones de los entes territoriales. A pesar de la tensión formal entre ambos principios, no puede ignorarse la prevalencia de la unidad económica, que integra la fiscalidad entre lo nacional y lo territorial, para que la tributación no se atomice<sup>5</sup>.

## LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La ley 1454 de 2011 *“por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*, contiene instrumentos que son la ratificación de un modelo de autonomía territorial lleno de buenas intenciones pero aún tímido e incipiente.

En efecto, las cláusulas de ese cuerpo normativo contienen los principios rectores que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia, para departamentos, municipios, que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio. Llama la atención el numeral 2 del artículo 3 cuyo tenor literal señala: *“2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley”*. Esta preceptiva, confirma el legislador, sigue siendo tímido para dotar a los departamentos y municipios de verdaderas herramientas que faciliten una verdadera autonomía, pues decir que esta se someterá a la Constitución y la ley, implica limitar de alguna manera el avance de esta prerrogativa.

<sup>5</sup> Para una mayor ilustración ver: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-538 de 2002. (M.P. Jaime Araujo Rentería); Sentencia C-121 de 2006. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Línea jurisprudencial recogida en la sentencia C-414 de 2012. (M.P. Mauricio González Cuervo).

## CONCLUSIONES

En la actualidad, es un hecho notorio que las instituciones jurídicas están en constante modernización, en constante cambio. No obstante, pareciera que Colombia estuviera al margen de tales rectificaciones (o dirigiéndose hacia sendas diferentes, que otros países latinoamericanos ya han recorrido).

El país, desde el punto de vista territorial, tiene pendiente la implementación de una reingeniería de algunas de sus cláusulas constitucionales en materia territorial. Actualmente, algunas de las instituciones jurídicas deben ser objeto de revisión, junto con las disposiciones constitucionales que las implantaron, las cuales deben seguir el devenir histórico de la nación -si bien las entidades territoriales autónomas respondieron satisfactoriamente a una coyuntura social y política-.

La Constitución de 1991 fue un avance en temas de suprema importancia; pero sus propósitos, enfocados hacia una mayoría de edad estatal -y afianzados en la organización de Regiones potencialmente aptas, para impulsar la economía de la nación- se han visto truncados. Por el contrario, por su inclinación centralista, la Carta Constitucional ha servido para coartar la libertad de la periferia, generando una dependencia paternalista, en asuntos de hacienda, casi inevitable en el desarrollo vigente de los territorios. Las regiones todavía recurren al Estado Central para -verbigracia- la realización de obras de infraestructura, supliendo la insuficiente capacidad presupuestal en la que se haya la mayoría de las entidades territoriales.

Un modelo que potencie las capacidades de cada región no es contrario a los postulados de coherencia que deben caracterizar a un Estado. El monismo ideológico y metodológico no puede servir de supuesto para el fortalecimiento de las capacidades de los asociados, para el impacto determinante en la calidad de vida de los asociados.

De las discusiones abordadas en este trabajo se concluye que la autonomía residual se funda sobre un andamiaje normativo e institucional, dado a las entidades territoriales, y elaborado para: 1) liberar al Estado

Central de su incapacidad al momento de responder a las necesidades de la periferia y 2) reconocer las disímiles condiciones de cada entidad territorial.

Lo que tenemos en Colombia es un modelo autonómico, pero con tendencia eminentemente centralista, apoyado -de buena fe- por la Corte Constitucional, tratando ella de defender la Carta Política, interpretándola “armónica e integralmente”, al evidenciarse que la autonomía territorial no puede expandirse más allá de los Principios de Organización del Estado, pues se desligaría de la Unidad a la que pertenecen las entidades territoriales. La concepción de la Corte respecto de la autonomía territorial está orientada hacia un concepto de subordinación o jerarquización de principios: la Corporación concibe la autonomía de las entidades territoriales única y exclusivamente bajo el marco que establezca el legislador. Lo que se observa de las disertaciones de la Corte Constitucional es una especie de subordinación del principio de la autonomía territorial al principio unitario, en una clasificación en orden de importancia.

La sociedad colombiana, en relación con los circunvecinos, todavía necesita una mayor modernización de sus estructuras, una modernización constitucional que propenda realmente por el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes de acuerdo con sus paradigmas.

El tipo de Estado en el que vivimos está lleno de matices, de aristas y de una cantidad de principios e instituciones jurídicas que, en ocasiones, lo hacen ininteligible. Para entender el tipo de Estado Unitario que se implantó es necesario comprenderlo desde las instituciones de la descentralización, desde sus diferentes especies (descentralización territorial, por servicios, etc.) y, además, desde los principios de la función pública: de coordinación, transparencia, economía y demás. Tan difícil es el modelo que adoptamos que es necesario acudir a instrumentos complejos de interpretación para entender su alcance, su origen o su dimensión ¿podremos, en definitiva, aceptar que es un modelo avanzado, capaz de resolver los más disímiles conflictos de competencia?

## REFERENCIAS

- Altamira, R. (1946). *Manual de Historia de España*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Burdeau, G. (1981). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Madrid: Editorial Nacional Cultura y Sociedad Torregalindo.
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política, Bogotá: 1991.
- Colombia, Congreso de la Republica (2011). Ley 1454, *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1992, 15 de septiembre). "Sentencia C-517", Magistrado Ponente Angarita Barón, C., Bogotá. Colombia, Corte Constitucional (1993, 14 de enero). "Sentencia C-004". Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón, C., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1993, 21 de octubre). "Sentencia C-467". Magistrado Ponente Gaviria Díaz, C., Bogotá
- Colombia, Corte Constitucional (1993, 25 de noviembre). "Sentencia C-545" Magistrado Ponente Arango Mejía, J., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1995, 9 de noviembre). "Sentencia C-506". Magistrado Ponente. Gaviria Díaz, C., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1997, 17 de abril). "Sentencia C-195". Magistrado Ponente Isaza de Gómez, C., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1997, 24 de abril). "Sentencia C-219". Magistrado Ponente Cifuentes Muñoz, E., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1997, 5 de junio). "Sentencia C-284". Magistrado Ponente Barrera Carbonell, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1997, 22 de julio). "Sentencia C-346". Magistrado Ponente Barrera Carbonell, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1997, 13 de agosto). "Sentencia C-373". Magistrado Ponente Morón Díaz, F., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1998, 26 de agosto). "Sentencia C-447". Magistrado Ponente Gaviria Díaz, C., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2000, 13 de septiembre). "Sentencia C-1187". Magistrado Ponente Morón Díaz, F., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2001, 5 de junio). "Sentencia C-579". Magistrado Ponente Montealegre Lynett, E., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional de Colombia (2001, 31 de octubre). "Sentencia C- 1146". Magistrado Ponente Cepeda Espinosa, M. J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional de Colombia (2001, 29 de noviembre). "Sentencia C- 1258". Magistrado Ponente Córdoba Triviño, J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2002, 26 de febrero). "Sentencia C-127". Magistrado Ponente Beltrán Sierra, A., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2002, 18 de julio). "Sentencia C-538". Magistrado Ponente Araujo Rentería, J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2006, 22 de febrero). "Sentencia C-121". Magistrado Ponente Monroy Cabra, M. G., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2007, 14 de noviembre). "Sentencia C-957". Magistrado Ponente Córdoba Triviño, J., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2009, 27 de enero). "Sentencia C-035". Magistrado Ponente Monroy Cabra, M. P., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2009, 29 de abril). "Sentencia C-306". Magistrado Ponente Henao Pérez, J. C., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2012, 6 de junio). "Sentencia C-414". Magistrado Ponente González Cuervo, M., Bogotá.

Faya Viesca, J. (1987). *Visión Histórica del Municipio como Institución Política*. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/aem/aem3.pdf> [Consultado el 23 de Mayo de 2013].

Henao Hidrón, J. (1993). *El Poder Municipal*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Dike.

Martins, O. (1951). *Historia de la Civilización Ibérica*. Buenos Aires: Imprenta de F. y M. Mecantali.

Rodríguez, L. (2012). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá D.C: Editorial Temis S.A.