AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN¹

Juan José Montoya Bedoya²

RESUMEN. La autonomía administrativa y la autonomía presupuestal son elementos que hacen parte de la descentralización. Se propone brindar un acercamiento profundo a estas figuras, por lo cual se empieza con una aproximación al concepto general de autonomía en el marco de la descentralización, separándola de figuras como la autarquía y pasando después a los tipos específicos de autonomía. Además, se analizan los límites de la autonomía dentro de la discrecionalidad. Posteriormente se reflexiona si la autonomía presupuestal podría comprenderse como una parte de la autonomía administrativa, siendo entonces lo adecuado solo abordar esta última y que allí se recogieran todos los demás elementos de la autonomía propia de la discrecionalidad.

Introducción

La descentralización es una de las técnicas de gestión de la Administración que más desarrollo tiene en la doctrina, la jurisprudencia e incluso la ley. Frente a esta figura surgen demasiadas aristas cuando se quiere hacer un estudio a profundidad de la misma, algunos ejemplos podrían ser: los tipos de descentralización – territorial o por servicios–, la relación de la descentralización y el sector privado – descentralización por colaboración–, e incluso la siempre apasionante relación entre descentralización y política. Este ensayo aborda un aspecto clave a todos los tipos de descentralización: la autonomía.

Puntualmente, se pretende estudiar la *autonomía administrativa* y la *autonomía presupuestal*, elementos que hacen parte de las entidades descentralizadas y que la propia Constitución Política establece en algunos artículos. Antes de empezar se deja claro que el concepto de descentralización será entendido de acuerdo con Comadira y Escola:

«La descentralización, o administración indirecta, por su parte, se caracteriza porque en ella los órganos administrativos descentralizados

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 26 de abril de 2025, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación de la profesora Aura Sofía Palacio Gómez, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo– sino también para el beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: Estructura de la Administración pública, dirigida por los profesores del CEDA.

² Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel I, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

aparecen con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, con un patrimonio que les es afectado y que aparece como propio, y con poderes de decisión y resolución que les han sido especialmente transferidos. A ello hay que añadir la atribución de un ámbito territorial o funcional exclusivo, y la existencia de un control que se lleva a cabo bajo la forma de tutela administrativa –a la cual nos referiremos más adelante–, que mantiene la unidad del poder estatal»³.

Debido a que la noción de descentralización o cualquier otro elemento que no sean los ya citados, *autonomía administrativa* y *autonomía presupuestal*, no son el objeto de estudio de este texto, no habrá un desarrollo de los mismos. De igual forma, se plantea que es necesario partir de un concepto general de *autonomía* que permita descender hasta las particularidades propias de los tipos *administrativo* y *presupuestal*. Con el objetivo de brindar un estudio amplio de este tema el presente ensayo se divide en: *i*) un acercamiento al concepto de *autonomía* en el derecho administrativo, mencionando su relación con la *autarquía* y los límites que se le imponen a la *autonomía*; *ii*) análisis de la *autonomía administrativa* y la *autonomía presupuestal* enmarcadas en la descentralización y *iii*) se ofrece una postura sobre si la *autonomía administrativa* podría comprender también la *autonomía presupuestal*, es decir, si se podría estudiar solamente la *administrativa* y que esta incluya el resto.

1. ¿Qué entender por autonomía?

En nuestra Constitución Política la *autonomía* se menciona en el primer artículo, refiriéndose puntualmente a las entidades territoriales⁴, lo que según la doctrina es un elemento constitutivo de la estructura de nuestro Estado⁵. Es importante analizar qué es la *autonomía* ya que tiene varias formas de entenderse, y en este caso se debe profundizar en aquella relacionada con la descentralización. Sin embargo, antes se abordará de manera general este concepto.

Pedro Alfonso Hernández plantea que la *autonomía* es entendida de dos formas, la primera es totalmente lo opuesto al sentido que tiene en nuestra Constitución, ya que: «[...] parte de la noción etimológica de la expresión autonomía y considera que es un contrasentido hablar de autonomía de las entidades territoriales en la República unitaria, ya que la autonomía sólo se presenta en los

³ COMADIRA, Julio Rodolfo & ESCOLA, Héctor Jorge. Curso de derecho administrativo – en prensa. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2017. Cap. V. p. 21.

⁴ «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» (resaltado fuera del texto original).

⁵ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis Editores S.A., 1999. p. 66.

Estados federales»⁶. Según esta concepción, la autonomía es básicamente la potestad de las entidades territoriales –o su equivalente según el ordenamiento jurídico que se estudie– de expedir sus propias leyes y regirse por estas. Sin embargo, no significa que estas leyes sean ajenas a la estructura de un Estado, frente a esto Manuel María Díez plantea que: «El corriente es el de que la entidad autónoma se da sus propias normas y se rige por ellas. Se ha criticado esta noción diciendo que los entes autónomos, si bien es cierto que se dan su propia ley, no es menos cierto que ésta debe dictarse dentro del marco normativo general dado por el superior»⁷.

Entendemos, entonces, que la facultad de expedir las propias leyes es la *autonomía*, mientras que el deber de seguir las leyes dictadas por otro es la *heteronomía*, esto según Pedro Alfonso Hernández⁸. La anterior concepción se aleja por completo de nuestro ordenamiento jurídico, ya que las entidades territoriales en sentido estricto no expiden leyes, sino actos administrativos. Por lo anterior, este concepto de autonomía será excluido del presente texto y se centrará en la segunda definición, que entiende la autonomía más asociada a la facultad de tener cierto grado de independencia del poder central. Vidal Perdomo puntualiza frente a este tipo de autonomía que: «[...] es típica del lenguaje jurídico-administrativo. Significa, de manera elemental, obrar por su propia cuenta y mediante sus propias autoridades. Todo esto dice relación a la independencia en particular respecto del gobierno nacional»⁹. En sentido similar Pedro Alfonso Hernández plantea sobre este segundo concepto de autonomía que:

«La segunda concepción considera a la autonomía como la capacidad o facultad para determinar parámetros de conducta y regularse por ellos, la cual es inherente a toda persona jurídica, incluidas naturalmente las de derecho público. Desde esta óptica, no hay descentralización sin autonomía y, además, toda autonomía es de carácter relativo o gradual, lo cual permite encontrar entidades u organismos más autónomos que otros, de acuerdo con el punto de referencia que se tenga para compararlos»¹⁰.

Se plantea que la diferencia entre ambas definiciones radica en quién tiene la potestad de legislar, ya que en la primera es propia de los entes autónomos, mientras que en la segunda recae solamente en el poder central, en nuestro caso en el Congreso de la República. Brito Ruiz expone justamente las características

⁶ *Ibid.* p. 66.

⁷ DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10ª ed. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. p. 146.

⁸ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. *Óp. cit.*, p. 67.

⁹ VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 13ª ed. Bogotá: Legis Editores S.A., 2008. p. 85.

¹⁰ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. *Óp. cit.*, p. 66.

que tienen los entes descentralizados o autónomos en nuestro ordenamiento de la siguiente manera: «[...] la autonomía faculta a los entes descentralizados, para dictar normas para su funcionamiento, para organizarse administrativamente, disponer de recursos propios o asignados como propios, fijar sus propias políticas e impulsar sus iniciativas, pero en todo caso no son normas con sentido o alcance igual o similar al de las leyes»¹¹. Esta autonomía está ligada más a los entes territoriales¹², además permite establecer que la *autonomía administrativa* y la *autonomía presupuestal* hacen parte de este concepto general de autonomía.

Es importante resaltar que no se comparte todo lo expuesto en relación con la *autonomía territorial*, especialmente cuando Pedro Alfonso Hernández manifiesta que: «La autonomía es, por lo tanto, la facultad para obedecerse a sí mismo, para acatar la propia voluntad, para determinar sus propias normas de conducta, para tomar sus propias decisiones, dentro de un marco establecido por el interés general y el régimen jurídico existente»¹³. Se considera que no es correcto afirmar que la autonomía faculta a las entidades para *obedecerse a sí mismas*, más bien, se cree que la autonomía les faculta el mero desarrollo de las órdenes que les son encomendadas por la ley y la Constitución. La cita de Hernández pareciera relacionar más la autonomía de los entes territoriales con la *autonomía de la voluntad* propia de los particulares, donde estos pueden hacer todo aquello que el ordenamiento jurídico no les prohíba. Mientras que con la Administración ocurre un fenómeno diferente, puesto que solamente puede actuar en cumplimiento de aquello que las normas le exijan. Es incluso problemático el planteamiento de que las entidades territoriales pueden *obedecerse a sí mismas*, pero dentro de un marco establecido por el interés general y el régimen jurídico existentes, ya que en el fondo no estarían obedeciendo su propia voluntad, sino siguiendo aquellas normas superiores de la manera en que puedan considerarlo mejor o más oportuno.

1.1. Autonomía y autarquía

Pasando a otro aspecto interesante de la *autonomía*, se debe destacar la relación que se hace con otras formas de estructura del Estado, como la *autarquía*, que es un concepto traído de la doctrina extranjera, no siendo verificable en el ordenamiento jurídico colombiano. Es interesante que en la doctrina y la jurisprudencia a nivel nacional las nociones van en contravía de las definiciones

¹¹ BRITO RUIZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública. 2ª ed. Bogotá: Legis S.A., 2013. p. 411.

¹² En esa misma línea, Pedro Alfonso Hernández define sobre esta noción de *autonomía* que es: «Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios». HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Óp. cit., p. 69-70.

¹³ *Ibid.*, p. 70.

que a nivel internacional se ofrecen de ambos conceptos. Se empieza citando a Julio Rodolfo Comadira y Héctor Jorge Escola, quienes plantean que: «La autonomía no es sino una forma o modalidad superior de la descentralización política, en la cual se admite la existencia de un ente que puede darse sus propias normas fundamentales, lo que significa el reconocimiento de una potestad normativa originaria. Así ocurre, verbigracia, con las provincias»¹⁴. De igual forma estos mismos autores definen la *autarquía* así:

«La idea de “autarquía”, en cambio, es de raigambre netamente administrativa, y se refiere a la condición de ciertas personas jurídicas públicas estatales que tienen la aptitud de administrarse por sí mismas, con sujeción a un marco de normas superiores que le son impuestas, sin que dejen de integrar y componer, no obstante ello, la administración pública, pues cumplen fines públicos específicos, que son del Estado»¹⁵.

Esta noción de *autarquía* es equivalente, entonces, a lo que en nuestro ordenamiento jurídico se ha definido como *autonomía*. Siguiendo la misma línea se cita a Cassagne, quien coincide con esta noción: «La autarquía consiste en la atribución que tienen las personas públicas estatales de administrarse por sí mismas, lo cual no es óbice para que, en sentido lato, se consideren las mismas como componentes del Estado. Es un concepto eminentemente administrativo»¹⁶. En sentido similar, Ferrando y Martínez exponen las siguientes diferencias entre la *autarquía* y la *autonomía*:

«La distinción entre autonomía y autarquía vincúlase con las dos formas de descentralización conocidas: la política y la administrativa.

»Etimológicamente, la autonomía es una forma superior de descentralización política que conlleva la facultad de darse sus propias normas fundamentales.

»La autarquía es la atribución que tienen las personas públicas estatales de administrarse por sí mismas. Éste es un concepto administrativo»¹⁷.

Se plantea que este concepto de *autarquía* tiene mayor relación o acogida en Estados federales, ya que establece un punto medio entre lo que sería la *centralización* y la *descentralización política absoluta*, que en los términos estudiados es *autonomía*. Esto es explicado por Ferrando y Martínez de la siguiente manera: «La descentralización administrativa lleva ínsita la autarquía o facultad de

¹⁴COMADIRA, Julio Rodolfo & ESCOLA, Héctor Jorge. Óp. Cit., Cap. V. p. 23.

¹⁵ *Ibid.*,

¹⁶ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 7^a ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. p. 251.

¹⁷ FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2000. p. 109.

autoadministrarse. Sin embargo, el concepto de entidad autárquica – históricamente una de las primeras formas de descentralización administrativa– tiene un conjunto de notas que singularizan a la entidad y confirman un régimen jurídico diferenciado [...]»¹⁸.

Por otro lado, a nivel nacional pareciera que se invierten los significados de *autonomía* y *autarquía*, ya que se relaciona más esta última con la total *soberanía*, es decir, que no exista unidad en la facultad para expedir las leyes. Frente a esto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

«La autonomía no significa jurídicamente hablando, soberanía. La autonomía siempre hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo. Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual significa autosuficiencia plena. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y lo transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto»¹⁹.

Se cree que la Corte relaciona más la *autarquía* con uno de sus significados literales, que obedece a la autosuficiencia política, pero no se trata de una noción consolidada. Particularmente, el concepto de autarquía, según la RAE, es: «Política de un Estado que intenta bastarse con sus propios recursos».

En igual sentido, Pedro Alfonso Hernández aborda esta relación de autonomía y autarquía: «Las entidades territoriales tienen una autonomía limitada por la Constitución y la ley en cuanto ellas son parte integrante de un tipo particular de Estado: la República unitaria. Si no existiera ninguna limitación constitucional o legal a la autonomía, se estaría en presencia de otra figura del derecho constitucional: la autarquía»²⁰. El autor se centra en la presencia de la *autarquía* cuando no es posible encontrar límites al ejercicio de la *autonomía*, cosa que, como se verá más adelante, no sucede en nuestro ordenamiento.

En conclusión, como nuestro Estado se basa en un modelo de República unitaria no es, entonces, necesario, dotar de significados diferentes a figuras como la autarquía.

A continuación, se propone finalizar este acápite con un análisis de los límites a la *autonomía* que, en este caso, comprende los aspectos *administrativo* y *presupuestal*, que serán desarrollados más adelante.

¹⁸ *Ibid.*, p.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A del 3 de noviembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁰ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. *Óp. cit.*, p. 82.

1.2. Límites a la autonomía

El límite por excelencia para la autonomía es la imposibilidad de que los actos de las entidades territoriales vayan en contravía de la ley –y lógicamente de la Constitución–, Brito Ruiz expone sobre esto que: «En todo caso, cuando se hable de la autonomía de las entidades territoriales dentro del concepto de la descentralización, debe entenderse que las normas que pueden expedir no tienen alcance similar al de las leyes y estarán sometidas a éstas»²¹. En sentido similar, la Corte Constitucional ha precisado el límite material que suponen las leyes y la Constitución para las entidades descentralizadas:

«La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo»²².

Por otra parte, en la misma ley se pueden establecer algunas formas de control de los poderes centrales sobre las entidades descentralizadas, porque, como se ha mencionado, la autonomía en ningún caso será absoluta. Frente a lo anterior, Pedro Alfonso Hernández plantea que: «En toda relación de descentralización se establecen algunos límites a la autonomía por parte de las autoridades centralizadas, con el fin de conservar la unidad en la cual están circunscritas. Por lo tanto, la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, ni siquiera en los Estados federales»²³. En este mismo aspecto, el autor propone que en los Estados federales la autonomía tampoco llega a significar *soberanía* para sus entes, sino que allí también se establecen algunos límites que han sido demarcados de la misma forma en que se reconoce la autonomía y en favor del poder central²⁴.

Incluso, cuando se estudia la *autarquía* –en la doctrina y ordenamientos jurídicos que la reconocen– se analiza este mismo límite basado en el imperio de las leyes y la Constitución. Frente a la descentralización administrativa Gaspar Ariño señala que sería la figura más relacionada con la *autarquía* en el ordenamiento español: «Hemos dicho que la descentralización consiste esencialmente en la titularidad por parte de los entes locales de un poder de

²¹ BRITO RUIZ, Fernando. Óp. cit., p. 411.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-520 del 21 de noviembre de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara. En sentido similar la Corte también ha precisado que: «[...] la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A del 3 de noviembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²³ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Óp. cit., p. 72.

²⁴ *Ibid.*,

decisión libre, irrevocable, independiente, que no puede ser sustituido ni mediatizado en su actuación singular por la autoridad de la Administración Central (aunque sí enmarcado jurídicamente por la Ley y los programas de gobierno)»²⁵.

Por otro lado, hay límites en aspectos específicos que deben tenerse en cuenta cuando se estudia la *autonomía*; estos, según Pedro Alfonso Hernández son dos: el primero es que solamente el Congreso de la República a través de leyes puede limitar la *autonomía territorial*, y el segundo es que las leyes que limiten la autonomía deben respetar exigencias espaciales y materiales²⁶. En este punto es importante especificar que el autor se refiere a los límites de las *entidades territoriales*, puesto que hay casos que muestran cómo el Presidente puede también modificar los límites de la *autonomía* de otras formas. Un ejemplo puntual es cómo a través del Decreto 16 de 2014 modificó la estructura de la Fiscalía General de la Nación y, por ende, cómo se materializaban los límites de su *autonomía administrativa*.

Además, hay aspectos puntuales de la autonomía que requieren un control o autorización por parte de otro órgano descentralizado del mismo nivel, sea este central o territorial, tal es el caso de algunos asuntos *presupuestales* y financieros. Brito Ruiz puntualiza frente a esto que: «También se prevén controles de naturaleza presupuestal y fiscal; para la expedición de ciertos actos, que pueden requerir avales, refrendaciones, o autorizaciones; lo mismo que controles sobre la persona de los gerentes, directores o jefes de esas entidades, entre otras modalidades»²⁷. Más adelante se profundizará en la *autonomía presupuestal*, sin embargo, en este momento se resalta que al ser una parte de la *autonomía*, hasta ahora estudiada, tampoco es absoluta.

Se finaliza este acápite puntualizando la relación que existe entre la autonomía y la descentralización, ya que ambas son dos caras de la misma moneda. Es decir, el factor determinante que se analiza para establecer si se está o no ante una entidad descentralizada es, en gran medida, su autonomía. Frente a lo anterior Pedro Alfonso Hernández expone:

«Así, la descentralización y la autonomía son dos conceptos compatibles y complementarios en una república unitaria. Mientras que la *descentralización* se concibe como el conjunto de relaciones de diferente naturaleza -política, administrativa, jurídica y económica- entre una autoridad centralizada y otras entidades descentralizadas, la *autonomía* es la libertad de acción, el grado de actuación o la capacidad de decisión, no condicionada, que se reconoce y garantiza a las entidades descentralizadas por parte de las autoridades centralizadas. De esta

²⁵ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Descentralización y planificación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1972. p. 81.

²⁶ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. *Óp. cit.*, p. 73.

²⁷ BRITO RUIZ, Fernando. *Óp. cit.*, p. 411.

forma, *no hay descentralización sin algún grado de autonomía*»²⁸ (resaltado en el texto original).

Se puede concluir que en nuestro Estado la descentralización y la autonomía necesariamente deben estar juntas, además esta última jamás alcanzará a ser absoluta, ni siquiera en otros modelos de Estado como los federales²⁹. De igual forma es válido puntualizar que frente a los tipos de descentralización: territorial o por servicios, siempre estará presente la autonomía, lo único que cambiaría es su grado o intensidad. Por otra parte, es valioso preguntarse si la autonomía solamente se presenta dentro de la *descentralización*, es decir, si no puede estar en otras técnicas de administración pública. La respuesta a esto es afirmativa, ya que nada obstaría para que mediante la desconcentración al menos algunas funciones o aspectos tuvieran mayor grado de autonomía, incluso *presupuestal*. Lo anterior se afirma porque si bien en algunos sectores de la doctrina se manifiesta la personería jurídica como elemento necesario para la *autonomía presupuestal o financiera*, esta podría estar presente en órganos desconcentrados si la misma ley así lo prescribiera³⁰.

Incluso, se llega a afirmar que en Colombia no existe como tal la *descentralización administrativa* sino *desconcentración de funciones* ya que no se cuenta con todos elementos necesarios para una verdadera descentralización. Para Gustavo Penagos en nuestro ordenamiento no debería hablarse de descentralización:

«Para que pueda hablarse de verdadera descentralización administrativa se requiere autonomía técnica, patrimonial, personería jurídica, y autonomía administrativa.

»Con las limitaciones económicas a que están sometidos los entes descentralizados en Colombia, no puede hablarse de una verdadera descentralización. Más exacto debería decirse “desconcentración de funciones”, pues existe cierta autonomía del poder central, sin llegar a la independencia, por su limitación financiera»³¹.

En este caso no se comparte la tesis del autor, ya que, como se ha resaltado a lo largo del texto, la *autonomía* independiente del tipo que se estudie –técnica, patrimonial o administrativa– jamás será absoluta. Por lo anterior, el hecho de que existan limitaciones a la misma, no teniendo que ser solamente de carácter económico, sino también de cualquier otra clase, verbigracia, normativas, no

²⁸ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Óp. cit., p. 80.

²⁹ *Ibid.*, p. 70.

³⁰ *Ibid.*, p. 82.

³¹ PENAGOS, Gustavo. Derecho administrativo. Parte general. 2ª ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2000. p. 314.

significa que estemos en presencia de otra figura como la desconcentración. Lo anterior se sustenta en que, si bien puede existir cierto grado de autonomía en la propia desconcentración, no llega al nivel que se requiere para establecer la presencia de la *descentralización*.

A continuación, se pasa al análisis de los dos tipos de *autonomía* que son el objeto principal de este ensayo: la administrativa y la presupuestal. Se propone un acercamiento a las mismas también por ser mencionados en la Constitución y la ley más que otras clases de autonomía como la técnica o la financiera.

2. Autonomía administrativa y autonomía presupuestal en la descentralización

Se empezará mencionando algunas normas que abordan estos conceptos en nuestro ordenamiento jurídico. En primera instancia la Constitución Política se refiere en múltiples ocasiones a estos dos tipos de *autonomía* cuando está describiendo las facultades o características de algunas entidades *descentralizadas*. El primer ejemplo que se toma es el del inciso último del artículo 249 que establece: «La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía *administrativa y presupuestal*» (énfasis fuera del texto original).

Con este primer artículo surge el interrogante de si la *autonomía administrativa* y la *presupuestal* pueden estar en otras clases de *descentralización* como en la *judicial*. Es importante aclarar que la pregunta gira en torno al cumplimiento de sus funciones constitucionales, y no a la realización de actividades administrativas, es decir, si la autonomía administrativa y presupuestal que tiene la Fiscalía General se refiere directamente al cumplimiento de las tareas que, en este ejemplo, le impone el artículo 250 de la Carta. Debe, de igual forma, tenerse en cuenta el Decreto 16 de 2014 en el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de esta institución.

El segundo artículo que menciona estos conceptos es el 265, que en su primera parte establece: «El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de *autonomía presupuestal y administrativa*» (énfasis fuera del texto original). Aquí surge de nuevo la pregunta para aquellos quienes dividen la función pública no solo en: función legislativa, ejecutiva y judicial, sino que agregan otras como la electoral y de control. Lo anterior sustenta que pueda existir una *descentralización electoral* y dentro de dicha descentralización un grado de autonomía que incluya los aspectos administrativos y presupuestales.

El tercer artículo es el 267 que en su sexto inciso prescribe: «La Contraloría es una entidad de carácter técnico con *autonomía administrativa y presupuestal*. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional» (énfasis fuera del texto original). Surge la misma duda en este caso para referirse a una descentralización asociada a la función *de control* que puede desarrollar esta entidad. En igual sentido el artículo 272 se refiere a las contralorías territoriales y les otorga la competencia de establecer su respectiva organización a las asambleas y consejos: «Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal».

El siguiente artículo es el 283 que se refiere a la Defensoría del Pueblo: «La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo como ente autónomo *administrativa y presupuestalmente*» (énfasis fuera del texto original). Por otro lado, el último artículo que se refiere a la *autonomía administrativa y presupuestal* es el 299 que establece: «En cada departamento habrá una corporación político - administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental» (énfasis fuera del texto original).

Finalmente, se cita el artículo 371 que se refiere ya no a *autonomía administrativa y presupuestal*, sino que cambia el último elemento por *patrimonial*: «El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con *autonomía administrativa, patrimonial* y técnica, sujeto a un régimen legal propio» (énfasis fuera del texto original). En este texto se propone que tanto autonomía *presupuestal* como *patrimonial* obedecen al mismo concepto, es decir, a los recursos que son asignados a las entidades.

Para concluir este acápite se menciona el Decreto 111 de 1996, por el cual se conformó el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que en la primera parte del artículo 110 establece una definición de la *autonomía presupuestal*:

«Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley».

Esta norma establece, entonces, que las características principales de la autonomía presupuestal se limitan a la posibilidad de contratar y comprometer a

la persona jurídica y, por otro lado, ordenar el gasto. A continuación, se hará un análisis de lo que la doctrina y la jurisprudencia entienden por cada una de estos tipos de autonomía.

2.1. Autonomía administrativa

Es importante destacar que algunos autores se refieren a estos aspectos cuando abordan cada tipo de *descentralización*, es decir: territorial o administrativa, para así dotar de significado esta característica. Por otro lado, hay autores que se refieren de manera general a la *autonomía administrativa* en la descentralización, entre ellos Gustavo Penagos, quien plantea: «La ley les confiere a los entes descentralizados autonomía administrativa, para los efectos de cumplir la finalidad para que fueron creadas, como crear empleos, expedir reglamentos internos, etc.»³². En sentido similar, Vidal Perdomo define la *autonomía administrativa* de manera general basándose en las siguientes características: «Dictar los actos relativos a sus funciones, sus normas internas de organización, nombrar los empleados requeridos y celebrar los contratos necesarios para su funcionamiento son las manifestaciones jurídicas de esa autonomía administrativa»³³. Finalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional plantea que en el artículo 69 de la Carta Política cuando prescribe que: «Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley», así no se mencione expresamente la autonomía administrativa, aparece en su «máximo esplendor ontológico y conceptual» esta figura³⁴.

Pasando al primer grupo de autores mencionados –los que analizan la *autonomía administrativa* de acuerdo al tipo de descentralización–, se presentarán algunas nociones. En primer lugar, se referenciarán las definiciones aportadas en la *descentralización territorial*, empezado por Pedro Alfonso Hernández, que expone:

«Autonomía administrativa es la facultad que tienen las autoridades territoriales para tomar decisiones, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley, que les permita, sin injerencia de la autoridad centralizada, atender el cumplimiento de las funciones públicas y la prestación de los servicios, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y construir las obras públicas que demande el desarrollo local o regional»³⁵.

³² PENAGOS, Gustavo. Óp. cit., p. 301.

³³ VIDAL PERDOMO, Jaime. Óp. Cit., p. 85.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-527 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

³⁵ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Óp. cit., p. 110-111.

En igual sentido, Hernán Darío Vergara Mesa define la *autonomía administrativa* de la descentralización territorial así: «[...] la personalidad jurídica de estos entes los faculta para definir las reglas básicas de funcionamiento, entre otras, su estructura administrativa, planta de empleos, condiciones de prestación de servicios, prioridades de inversión, etc»³⁶. Puntualmente, se pueden referenciar varias decisiones que son la materialización de la *autonomía administrativa*: «[...] la determinación de la estructura de la respectiva administración territorial, la aprobación del plan de desarrollo, la aprobación del presupuesto, la determinación de las escalas de remuneración, la aprobación de las plantas de personal, el señalamiento de las funciones por cargo y por dependencias [...]»³⁷.

Por otro lado, en la *descentralización por servicios* Vergara Mesa plantea sobre este tipo de autonomía que: «Los institutos descentralizados tienen, por virtud de su personalidad jurídica, cierta capacidad de autodeterminarse en materia presupuestal, financiera, organizativa y de prestación de los servicios a su cargo. Esta autonomía, sin embargo, está fuertemente limitada por el control administrativo que ejercen o pueden ejercer los organismos principales»³⁸. En este caso el rasgo que marcaría en estricto sentido la diferencia con la *autonomía administrativa* en la descentralización territorial es el último aspecto mencionado, referente a un mayor control por parte de los organismos principales. Por su parte, Hernández define este tipo de autonomía en la descentralización por servicios así: «La autonomía administrativa es la capacidad reconocida a las autoridades de los institutos descentralizados para que tomen las decisiones indispensables para llevar a buen término los planes, programas y funciones de su entidad»³⁹.

Se destaca, entonces, que la autonomía administrativa es la facultad legal y constitucional con que cuentan las entidades u órganos para determinar aspectos relevantes de su funcionamiento como: su estructura administrativa, elección de ciertos empleos⁴⁰, prestación del respectivo servicio etc.

³⁶ VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de Derecho Administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. p. 149.

³⁷ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Óp. cit., p. 111.

³⁸ VERGARA MESA, Hernán Darío. Óp. cit., p. 151.

³⁹ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Óp. cit., p. 149.

⁴⁰ En este aspecto puntual Vedel señala la *elección* como el factor más importante de la *autonomía*: «La elección es la técnica por excelencia que asegura la autonomía de los órganos encargados de la gestión de los intereses en cuestión. Puede ocurrir también (aunque la descentralización sea más imperfecta en este caso), que el poder central intervenga para nombrar a una de las personas presentadas por los electores, o incluso que él mismo designe los órganos dirigentes del establecimiento descentralizado, como es el caso de numerosos establecimientos públicos. Lo esencial es que el órgano descentralizado, aunque haya sido nombrado por el poder central, no se encuentre sometido al poder jerárquico de este». VEDEL, Georges. Derecho administrativo. 6ª ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. p. 540.

2.2. Autonomía presupuestal

Referente a este tipo de *autonomía* es importante destacar que en la doctrina no se encuentra mayor desarrollo de la misma, sino de otros tipos más relacionados como la *autonomía financiera*, *patrimonial*, entre otras, ampliamente abordadas por la literatura especializada. Por lo anterior se empezará con la *financiera* y se tratará de establecer si puede ser homónima de la *autonomía presupuestal*.

Así como con la autonomía administrativa, algunos autores estudian la *autonomía financiera* desde los tipos de descentralización, mientras que otros la definen de manera general. Este acápite se centrará en estos últimos, ya que no hay ninguna distinción relevante que justifique un tratamiento por separado. En primer lugar, se cita a Gustavo Penagos, que expone sobre este tipo de autonomía lo siguiente: «La ley les otorga a las entidades descentralizadas patrimonio y rentas propias, con el objeto que puedan cumplir los fines señalados por sus respectivos estatutos»⁴¹. En sentido similar Jean Rivero caracteriza esta figura de la siguiente manera: «[...] el otorgamiento, a las colectividades, de personalidad jurídica que conlleva la autonomía financiera, sin lo cual, falta de recursos propios y de toda posibilidad de acción, no es posible que ellas puedan gestionar sus asuntos»⁴². Por su parte Vedel desarrolla esta figura destacando que obedece a dos momentos: el primero la generación de recursos por parte del ente descentralizado y el segundo que pueda decidir como gastarlos: «Una condición muy importante de una descentralización concreta es la autonomía financiera, es decir, no solamente la posibilidad teórica de tener un patrimonio y de administrarlo, sino la posibilidad práctica de que el organismo descentralizado se procure sus propios ingresos y decida sobre la forma de emplearlos»⁴³. Finalmente, Vergara Mesa define la autonomía financiera de la siguiente manera: «Esta es una consecuencia del carácter de personas jurídicas de los entes territoriales. Su patrimonio y presupuesto no se confunde con el de la nación, por lo que tienen, tal como lo indica el artículo 287 de la CPC, el derecho a administrar sus recursos, a establecer tributos y a participar de las rentas nacionales»⁴⁴.

En sentido similar, Sayagués Laso se refiere a esta facultad como *régimen patrimonial*, abordando justamente los recursos y la manera en cómo estos llegan a las respectivas entidades:

«Toda persona pública tiene patrimonio propio. La existencia de un patrimonio es consecuencia de su personalidad jurídica e independiente de la cuantía o del origen de los bienes que lo forman.

⁴¹ PENAGOS, Gustavo. Óp. cit., p. 301.

⁴² RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Traducción de la 9ª ed. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984. p. 340.

⁴³ VEDEL, Georges. Óp. cit., p. 540.

⁴⁴ VERGARA MESA, Hernán Darío. Óp. cit., p. 149.

»Según la actividad que desarrolle el servicio, dependerá el origen de los recursos que le permitan desenvolverse. Tratándose de empresas industriales o comerciales, los recursos provendrán generalmente de las mismas operaciones que realicen. Si su actividad es por naturaleza deficitaria o gratuita, será preciso afectarle especialmente ciertos impuestos u otros tributos o asignarles determinadas partidas con cargo a las rentas generales del Estado»⁴⁵.

La *autonomía financiera* –o régimen patrimonial, en términos de Sayagués Laso– obedece, entonces, a dos momentos puntuales: el primero es que la entidad u órgano pueda conseguir los recursos y el segundo es que pueda disponer de los mismos, ambos procesos sin mayor interferencia por parte del poder u órganos centrales. Referente a esto, Hernández sostiene que en Colombia no existe la autonomía financiera, puesto que en nuestro ordenamiento jurídico se limita solo al segundo aspecto relacionado con la libre disposición de los recursos, mientras que no se materializa el primero, es decir, los entes administrativos no los consiguen por sí mismos:

«Una verdadera autonomía se presenta cuando la persona o entidad tiene la capacidad para generar recursos suficientes para atender sus necesidades y la facultad para disponer de ellos. La autonomía financiera requiere la presencia de ambas etapas: la generación de recursos y la libre disposición de los mismos, con las limitaciones que establezcan la Constitución y la ley en la República unitaria. La existencia de una sola de estas potestades no es suficiente para hablar de una persona o de un ente realmente autónomo»⁴⁶.

Es apenas lógico concluir que la gran mayoría de entidades, salvo las empresas industriales y comerciales o las empresas de economía mixta, no son autónomas financieramente. Pero, ¿es equivalente la *autonomía financiera* a la *autonomía presupuestal*? La respuesta es un rotundo no, porque la *autonomía presupuestal* se centra solamente en la segunda variante de la autonomía financiera: que las entidades puedan disponer de los recursos que les son asignados.

Para entender mejor esto se cita a Parejo Alfonso quien define *el presupuesto*: «Como categoría del Derecho público, el presupuesto es “la expresión contable del plan económico del Estado para un periodo de tiempo determinado”»⁴⁷. Tomando como base la idea del presupuesto como un plan se entiende, entonces, que la

⁴⁵ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. p. 243.

⁴⁶ HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Óp. cit., p. 112.

⁴⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 5^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012. p. 955.

posibilidad de construir ese plan sin mayores interferencias es, en otras palabras, *autonomía presupuestal*. En la doctrina nacional Vidal Perdomo define este concepto de acuerdo a las siguientes facultades: «Ejecutar el presupuesto asignado por la ley en el presupuesto nacional, también por intermedio de sus propias autoridades y no por las del gobierno nacional, es la otra consecuencia [...]»⁴⁸.

Se recuerda el ya citado artículo 110 del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto– el cual brinda una definición legal de esta clase de autonomía. Debido a que nuestro ordenamiento tiene esta figura consagrada no solo en la ley, sino en la Constitución, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse varias veces sobre cómo debe ser entendida y aplicada la *autonomía presupuestal*:

«Por lo tanto, en todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación, manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales»⁴⁹.

De igual forma, esta clase de *autonomía* al no ser absoluta encuentra sus límites en las mismas leyes y la Constitución, en primera medida cumpliendo los requisitos impuestos por el mismo ordenamiento jurídico a todas las entidades u órganos que gozan de esta facultad. Así lo expresa la Corte Constitucional:

«La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352)»⁵⁰.

Por otro lado, también la Corte Constitucional ha resaltado que la *autonomía presupuestal* no puede ser superior al *principio de unidad presupuestal*, sin

⁴⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime. Óp. Cit., p. 85.

⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-495 del 15 de noviembre de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

importar si el órgano o ente aporta ingresos a la Nación, esto con el objetivo de tener una mejor hacienda pública:

«La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general»⁵¹.

Queda entonces claro que la *autonomía presupuestal* obedece a la libre disposición de los recursos que le son asignados a los distintos entes u órganos que conforman el Estado. Además, esta encuentra sus límites en la ley, la Constitución y otros principios como el de *unidad presupuestal*. De esta forma se da paso al último acápite de este texto donde se aborda si realmente la *autonomía presupuestal* podría separarse de la *autonomía administrativa*.

3. A manera de conclusión: ¿es posible separar la autonomía administrativa de la presupuestal?

Gaspar Ariño señala dos factores que son los más importantes para que se pueda argumentar que hay *autonomía*, estos son el financiero y el técnico: «[...] puede recordarse aquí que hay dos factores decisivos de los que depende, en la práctica, la autonomía de los entes locales: su capacidad financiera y su capacidad técnica. El tema de las haciendas locales y el tema de los servicios técnicos de los entes locales son dos puntos claves-y previos- a toda descentralización»⁵². Si bien, puede surgir la pregunta en el lector de la preponderancia a estos dos tipos de autonomía antes que los mencionados en el título, es por lo siguiente: ¿qué diferencia a la autonomía técnica de la administrativa o la autonomía presupuestal de la administrativa?

En palabras del autor de este ensayo, se cree que la autonomía administrativa puede ser un concepto general que abarque los anteriores, ya que los significados de la palabra administrar, según la RAE, permiten reunir todos estos tipos de *autonomía* en la administrativa. El primero de estos significados plantea que administrar es: «Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan». En este caso el ejercicio de la autoridad compete no solamente la toma de decisiones en lo técnico, es decir, lo

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-315 del 25 de noviembre de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara. En igual sentido: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵² ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Óp. cit., p. 80.

que las normas le exigen, sino también el correcto uso del presupuesto. De igual forma, el segundo significado de Administrar es incluso más cercano a la *autonomía presupuestal*: «Dirigir una institución». Debido a que el concepto de dirección puede ser demasiado amplio allí también cabría entender la *autonomía administrativa* como aquella que contenga a la *presupuestal*. Finalmente, el tercer significado pareciera incluso referirse más que a lo administrativo a lo presupuestal: «Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes».

Pero no solo se pueden citar las definiciones de la RAE como criterio que identifique a la *autonomía administrativa* con la *presupuestal*, sino que en el mismo desarrollo del texto hubo autores que a la hora de describir la primera clase de autonomía mencionaban a la segunda contenida en esta. Tales fueron los casos de Pedro Alfonso Hernández y Hernán Darío Vergara, utilizando expresiones como la *autodeterminación en materia presupuestal* o la *construcción de obras públicas* para referirse a componentes de la autonomía administrativa.

Es incluso bastante complejo pensar que las decisiones que se tomen referente a qué se debe hacer con el presupuesto asignado a una entidad u órgano sean asuntos exentos de la administración de dicho ente, por lo cual es apenas lógico que ambas se constituyan dentro de un concepto general de autonomía que, reitero, fácilmente puede ser catalogado como *autonomía administrativa*. Ahora, surge la pregunta de que si ambas son iguales por qué el constituyente y el legislador las separan. Frente a esto no se tiene una respuesta clara y, quizás, requiera una investigación de mucha profundidad para lograr ofrecer una solución. Por ahora, pueden surgir hipótesis como: la intención de resaltar la *autonomía presupuestal* de la que en teoría gozan los entes descentralizados, ya que no bastaría con mencionar la *autonomía administrativa* y pretender que allí estarían incluidas ambas. O quizás que el constituyente y el legislador restrinjan la *autonomía administrativa* a todos los aspectos propios de un administrador, menos aquellos que se relacionen con el presupuesto, aunque esto no tendría mucho sentido. O, finalmente, que se quisiera establecer con mayor claridad en virtud del *principio de unidad presupuestal* qué entidades podrían separarse parcialmente del mismo mediante cierta *autonomía*.

De igual forma, ambas figuras se encuentran en la propia Constitución Política de nuestro Estado, por lo cual no se podría suprimir la existencia de una u otra tratando de fusionarlas conceptualmente, pero sí será deber de los académicos y estudiosos de la materia intentar entender con mayor profundidad cada una.

Bibliografía

Doctrina

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Descentralización y planificación. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1972. 207 p.

BRITO RUIZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública. 2ª ed. Bogotá: Legis S.A., 2013. 542 p.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 7ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. 493 p.

COMADIRA, Julio Rodolfo & ESCOLA, Héctor Jorge. Curso de derecho administrativo – en prensa. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2017. Cap. V. 27 p.

DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10ª ed. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. 431 p.

FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2000. 703 p.

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis Editores S.A., 1999. 404 p.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012. 990 p.

PENAGOS, Gustavo. Derecho administrativo. Parte general. 2ª ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2000. 681 p.

RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Traducción de la 9ª ed. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984. 590 p.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. 708 p.

VEDEL, Georges. Derecho administrativo. 6ª ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. 759 p.

VERGARA MESA, Hernán Darío. Fundamentos de Derecho Administrativo. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021. 383 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 13^a ed. Bogotá: Legis Editores S.A., 2008. 607 p.

Jurisprudencia

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-495 del 15 de noviembre de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-315 del 25 de noviembre de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-520 del 21 de noviembre de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A del 3 de noviembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-527 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 478 del 6 de agosto de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz