DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL: GENERALIDADES[1]

Matheo Restrepo Yepes[2]

RESUMEN. El texto parte de una breve reconstrucción de la historia constitucional de Colombia para contextualizar la importancia de la perseguida descentralización territorial, prevista en la Constitución Política de 1991. Posteriormente, desarrolla este concepto, sus atributos esenciales y contribuye a identificar su fundamento normativo —constitucional—. Finalmente, desciende al estudio de las entidades territoriales para, primero, caracterizar en términos amplios a estos órganos y, advertida la relevancia de su cualidad esencial: la autonomía; segundo, explica este principio y ejemplifica su presencia en el ordenamiento. Al cierre, interesa especialmente la relación entre la autonomía y las potestades normativas.

Introducción

Analizar la estructura orgánica del Estado es una tarea que todo administrativista debería incorporar en su plan de estudios o trabajo. Sin duda, se trata de aquellas áreas transversales que, como *la pieza faltante de un rompecabezas*, permite integrar el ordenamiento, comprenderlo y aplicarlo con más certeza que duda. A su vez, las investigaciones sobre esta área requieren de, por lo menos, un ánimo crítico que permita reevaluar y repensar constantemente la razón de ser, el sentido y la justificación de aquellas formas que se optaron para organizar el grande y aparatoso diseño institucional colombiano.

En esta sesión, el Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— avanza en su propósito investigativo, iniciando los estudios sobre la descentralización en su vertiente *territorial*. A continuación, el texto presenta un panorama general de las características de las entidades territoriales y, entre ellas, se detiene con especial atención en la autonomía de estos organismos. Advertida la dificultad por un tratamiento exhaustivo de este principio, se propone ejemplificarlo y explicarlo, preocupándose especialmente por su relación con las potestades normativas asignadas a estas entidades.

---

[1] Este ensayo, escrito para la sesión del 21 de junio 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 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 V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* –CEDA–.

1. Presupuesto histórico

La violenta crónica de Colombia permite identificar distintitos períodos y etapas de lo que algunos denominan la «historia republicana» de la Nación. En oportunidades anteriores, especialmente, durante el estudio de la noción de «centralización», algunos ensayos del CEDA explicaron cómo, durante los siglos XIX y XX —aún hoy—, se vivió un complejo debate sobre la definición más conveniente del modelo de Estado. En otras palabras, se explicó la pugna política entre los defensores del federalismo y unitarismo que, a su vez, revistió los colores distintivos de los partidos políticos tradicionales.

Arenas sintetiza esta semblanza correctamente. De su narración, es posible identificar, por lo menos, cuatro etapas: primero, aquella que comprende las constituciones expedidas entre 1810 y 1853, eminentemente unitaristas, que preveían una administración excesivamente centralizada del territorio; segundo, existió un período federal entre 1853 y 1885, donde cada colectividad local se erigió como genuino Estado, con legislador y autoridades independientes; tercero, y a cargo de Nuñez y Caro, se impuso la «regeneración» conservadora que «reunificó» la Nación en la Constitución de 1886, de corte radicalmente unitarista. El cuarto y último período está integrado por las reformas constitucionales a este texto y, más relevante, la Constitución Política de 1991 que si bien se estudiará más adelante optó por un modelo de Estado *unitario* pero *descentralizado*[3].

El sentido de esta antigua contienda no es otro que la disputa por la protección de los intereses locales. Si bien los defensores del unitarismo no desconocen necesariamente las necesidades de los territorios, la idea de un gobierno lejano, ausente, *central* aparenta la existencia de un Estado que solo asiste para cobrar tributos, pero no a construir vías. Especialmente, esta consideración debe contextualizarse unos cuantos años atrás, cuando la precaria comunicación y el difícil tránsito por el país representaban auténticas barreras para la Administración. De este modo, los federalistas propugnaban por *autonomía* para las colectividades o *provincias* —no en un sentido técnico—, para que fueran estas quiénes decidieran sobre los dilemas locales, regularan normativamente la convivencia y gobernaran la porción del territorio, en el sentido más amplio de la expresión.

Si bien la historia fue *pendular*, en cuanto la existencia de lapsos de federalismo y unitarismo, con preeminencia de este último, el reclamo por autonomía para las colectividades lejanas de la capital fue una constante que todavía perdura. Esta idea se sustenta, por ejemplo, en las amplias transformaciones que experimentó la Constitución de 1886 que, aunque

[3] ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. Derecho administrativo. Bogotá: Legis Editores S.A., 2019. pp. 197-218.

conservadora, unitarista, centralista y presidencialista, fue objeto de dos reformas liberales importantes —1936 y 1945— y además de múltiples esfuerzos por *descentralizar* el poder. Solo para ejemplificar esta idea, es posible consultar el Decreto 2273 de 1978, que pretendía implementar este concepto a partir de instituciones como el «Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa»[4]; también es ilustrativo el Acto Legislativo 1 del 9 de enero de 1986, que previó la elección popular de alcaldes, limitando la anticuada facultad del presidente para nominar a los titulares del poder en todos los rincones del extenso territorio.

Se pretende demostrar que, ante una aparente *victoria* del modelo unitario de Estado en la historia constitucional, el reclamo por la autonomía de los territorios persistió de forma atenuada, ya no como una lucha por la imposición de un Estado federal, sino uno descentralizado, proclama que terminó consignada en la Constitución de 1991. Nótese que federalismo no es igual a descentralización y que, como en Colombia, un Estado unitario puede ser descentralizado o, como en otras latitudes, uno federal puede estar sólidamente centralizado. Si bien ambas categorías aluden a asuntos diferentes, con más rigor explicativo que conceptual podría sostenerse que la diferencia entre ambas es el grado de *autonomía* que se le asigna a las colectividades locales.

De esta manera, y aunque se trata de una propuesta discutible, la descentralización en Colombia se identifica como un *premio al segundo lugar*, una consolación para los vencidos, en cuanto aparece como una fórmula intermedia que logró pacificar una violenta controversia entre ambas ideas de Estado. Actualmente, aunque el principio unitario es imperante, las entidades territoriales tienen autonomía en asuntos importantes, de modo que ninguno de los modelos —federal o unitario— se concretó en su expresión más pura y radical.

2. Concepto, atributos y fundamento normativo

Agotada la introducción histórica al estudio del tema, es preciso indagar por un concepto de *descentralización territorial* que permita avanzar con claridad en los demás subtemas o discusiones. Para este fin, se recurrirá a dos propuestas extranjeras —argentinas— y, especialmente, a doctrina local. Lo anterior se justifica en la necesidad de insertar este asunto en los cuestionamientos generales y globales del derecho administrativo, pero, con especial atención, en identificar nociones e ideas que se provengan del ordenamiento jurídico aplicable y, además, de nuestra tradición y percepción constitucional.

Para Díez, la descentralización es una transferencia de poderes de decisión en una persona jurídica «distinta del Estado» que sea de derecho público. Propone que esta noción, en su acepción territorial, supone tres elementos adicionales: *i)*

[4] Ibid., p. 38.

que existan unos asuntos *locales* que se deban resolver; *ii)* organismos locales con patrimonio propio y cierta independencia y *iii)* que estén sometidos a un control limitado del órgano central[5]. Por su parte, Marienhoff explica que «En la *descentralización* la actividad administrativa se lleva a cabo en forma *"indirecta"*, a través de órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro de un ámbito físico. Esa competencia asignada al órgano en el régimen descentralizado, le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción que se traduce en determinados poderes de iniciativa y decisión»[6].

Se precisa que en el ordenamiento argentino la consulta de estos textos se refiere el concepto de *autarquía* o *entidades autárquicas*, que distinguen de las *autónomas*. Como no es objeto desarrollar estas nociones, basta con indicar que se equiparan a nuestra idea de entidades territoriales. En Marienhoff, esto queda claro cuando identifica descentralización «por región» con autarquía territorial, distinta a la autarquía institucional o descentralización por servicios[7].

En la doctrina local, Brito, cercano a los argentinos, propone que la descentralización territorial no es más que el reconocimiento a determinadas «porciones del territorio» para que, con independencia, manejen ciertos asuntos, incluso, para que gocen de una circunscripción electoral territorial y elijan a sus autoridades[8].

Muy similar, Rodríguez la define como «[…] el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas»[9]. En cuanto a su fundamento teleológico, acude a la conveniencia o utilidad de que una comunidad resuelva sus propios asuntos por sí sola, sin injerencia del Estado central; el normativo lo ubica en el artículo 286 de la Constitución Política. Como elementos de la descentralización territorial identifica: necesidades locales, personalidad jurídica, autonomía presupuestal, financiera y administrativa, pero control desde el poder central[10].

---

[5] DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997. pp. 142-143.

[6] MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011. pp. 485-486.

[7] Ibid., p. 316.

[8] BRITO RUÍZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional. Bogotá: Universidad Libre, Seccional Pereira; Grupo Editorial Ibañez, 2010. pp. 421.

[9] RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14° ed. Bogotá: Temis, 2012. 344 p.

[10] Ibid., pp. 29-40.

Hernández propone, implícitamente, que el artículo 1 de la Constitución Política de 1991 es el fundamento jurídico de la descentralización territorial, mientras que el 209 justifica la descentralización por servicios. Sostiene que el primero soporta la existencia de entidades territoriales, permite la organización del Estado por niveles y es de naturaleza política; pero el segundo origina los institutos descentralizados, permite la organización por sectores y tiene un estricto carácter técnico[11]. En otra oportunidad se sostuvo que no era una idea *necesaria*, pero que podría tener sentido si se lee organizadamente la Constitución.

Aunque el artículo 1 establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, *descentralizada*, con autonomía de sus entidades territoriales, a este fundamento se deben sumar los artículos 285, 286 y siguientes. El primero ordena que «Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado». El segundo define: «Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas» y prevé que la ley le podrá dar el carácter de entidad territorial a las regiones y provincias.

El artículo 209 dispuso que la función administrativa se ejerce «[…] mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones». Como no se refirió a un tipo de descentralización, y a diferencia de Hernández, no se observan motivos serios para concluir que este es solo el fundamento de la descentralización por servicios. En síntesis, los fundamentos constitucionales de la descentralización territorial son los artículos 1, 285-331 y 209, en menor medida o intensidad.

Por último, la justificación sustancial de la descentralización territorial no es otra que el reconocimiento democrático de ciertos grados de autonomía que habilitan a los locales para decidir sobre sus territorios, aumentando su participación e incidencia efectiva en los asuntos que, más que públicos o de interés general, se circunscriben a una determinada área de territorio.

Lo anterior no supone solo una garantía para lo local, sino que aliviana las cargas del poder ejecutivo central y, si se efectúa ágilmente, puede ser —quizá— más eficaz e inmediato que aquellos asuntos donde interviene el sector central con todo su *andamiaje* burocrático extendido. En contrasentido, puede significar peligros en la gestión de los intereses: todo dependerá del diseño estructural y la ejecución. Nótese, además, que a diferencia de otros órganos —como los departamentos administrativos— su legitimidad no se encuentra en solucionar una necesidad de carácter técnico o especializado, sino en ampliar la participación y autonomía.

[11] HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis, 1999. p. 49-51.

3. Características de las entidades territoriales

El primer asunto que debe resolverse sobre la cualificación de las entidades territoriales es su naturaleza jurídica. Brito propone una discusión interesante. En su criterio, las entidades territoriales son *autónomas* antes que *descentralizadas*. Parte de la idea de que disponen de autonomía para decidir los asuntos que tienen atribuidos y, por lo tanto, son órganos autónomos, pero conservan el carácter *descentralizado* para el manejo de asuntos de la Administración nacional. En suma, ostentan esa doble calidad. El interrogante que formula es si alguna de estas características se sobrepone a la otra.

De este modo, indica que, según la perspectiva, podrían brindarse múltiples respuestas: que son por igual descentralizadas y autónomas o que son entes autónomos subsidiariamente descentralizados, en cuanto desempeñen funciones que correspondan a la Administración nacional. Se inclina por la última, argumentando que son más las competencias que el ordenamiento les asigna directamente que aquellas que cumplen en coordinación o subordinación a gobierno central[12].

Aunque Brito no desarrolla este asunto con amplitud, su lectura permite reformular el cuestionamiento: ¿las entidades territoriales son genuinos órganos descentralizados? Si es así ¿se transfieren las competencias de quién a quién? Precisamente, según lo descrito, la respuesta que debería brindar el doctrinante es que sí son entidades descentralizadas, pues eventualmente cumplen competencias de la Administración central; no obstante, otros podrían percibir que, como la mayoría de labores que cumplen lo hacen de forma autónoma, entonces no existe realmente una transferencia de funciones sino una asignación directa de la Constitución. Para estos últimos, sería impropio denominarlas «entidades descentralizadas» y, mejor, sería admisible catalogarlas como «entidades centralizadas del nivel territorial».

No se acoge esta última postura, en virtud de dos argumentos. El primero es que, como indica Brito, existen competencias donde, en definitiva, el jefe o superior de la entidad territorial se comporta como un subordinado del gobierno. Este es el caso del artículo 303 de la Constitución, según el cual «[…] el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general […]». De allí que, aunque el gobernador cuenta con facultades de orden público, en virtud del artículo 296 *ejusdem* se aplican las disposiciones del presidente de forma preferente. El segundo es que negar el carácter de entidades descentralizadas a las entidades territoriales aparenta suprimir, por estricta lógica, la noción de descentralización territorial. En

[12] BRITO RUÍZ, Fernando. Estado unitario y administración nacional. Bogotá: Legis y Universidad Libre, 2019. pp. 225-228.

términos simples, no tendría sentido admitir la existencia de la descentralización si las entidades territoriales no son entidades descentralizadas. A esto se podría sumar que, leído desde una perspectiva más amplia, sí existe un traslado de competencias para que las entidades territoriales las puedan ejercer autónomamente, pues, en virtud del principio unitario, en principio, todas las funciones están asignadas a un único sujeto estatal: la Nación.

Superado este asunto, es oportuno presentar algunas características *transversales* a todas las entidades territoriales. Siguiendo a Marienhoff, las entidades «autárquicas» son personas jurídicas estatales que deben satisfacer unos fines públicos específicos, que se administran a sí mismas, están sometidas a un régimen esencialmente público, son siempre creadas por el Estado —bien sea por ley o decreto— y no tienen un vínculo jerárquico con el órgano central[13].

En Colombia, la caracterización más completa la presenta Hernández, para quien las entidades territoriales: *i)* coinciden con una porción del territorio nacional, que determina su competencia; *ii)* tienen una cifra poblacional, con efectos, verbigracia, para determinar la categoría y el número de concejales de un municipio; *iii)* disponen de una circunscripción electoral y autoridades propias, esto a su vez influye en la determinación del ámbito de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades; *iv)* tienen reconocimiento o determinación institucional; *v)* por regla general, las crea la corporación pública de elección popular del nivel inmediatamente superior; *vi)* tienen personalidad jurídica; *vii)* la corporación pública de elección popular correspondiente determina la estructura administrativa; *viii)* son titulares de competencias propias; *ix)* tienen un objeto amplio o genérico, en contraposición a la especificidad natural de la descentralización por servicios; *x)* tienen autonomía administrativa[14]; *xi)* recursos propios y *xii)* sus funciones son asignadas exclusivamente por la Constitución o la ley[15].

En principio, cada atributo podría desarrollarse ampliamente, pero esa labor excede los intereses del texto. Por ahora, basta con identificar la cualificación que presenta Hernández que, además de completa, es sencilla. Sin embargo, es importante precisar con mayor debate la última de las cualidades enunciadas: que las funciones de las entidades territoriales solo son asignadas por la Constitución y la ley.

---

[13] MARIENHOFF. Op. Cit., pp. 318-319.

[14] En su criterio, la autonomía administrativa se manifiesta en la determinación de la estructura de la 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 y la determinación de las funciones de los cargos y las dependencias (HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. Op. Cit., p. 111).

[15] HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. Ibid., pp. 89-118.

Indagando por la asignación de potestades normativas —que se estudiará en el próximo apartado—, Robledo realiza un recuento jurisprudencial que obliga realizar apuntes en relación con la afirmación de Hernández. Indica que, de conformidad con las sentencias C-152 de 1995, C-579 de 2001 y C-738 de 2001, la Corte Constitucional ha sostenido que los artículos 151 y 288 de la Constitución se refirieron a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT[16]; sin embargo, manifiesta que no es una postura ininterrumpida en la jurisprudencia[17]. Específicamente, señaló la Sentencia C-600A de 1995:

> «Por consiguiente, la interpretación sistemática adelantada en esta sentencia, así como el principio hermenéutico del "efecto útil", según el cual se deben preferir aquellas interpretaciones que confieran una eficacia normativa específica a las distintas expresiones de la Carta, permiten establecer que el artículo 288 de la Carta tiene un contenido autónomo diferente a aquél del artículo 151, por lo cual se concluye que, *en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales -tanto normativas como no normativas- es una materia propia de la ley orgánica.*
>
> »¿Significa lo anterior que toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por ley orgánica*? La Corte considera que no, por cuanto, en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta.* Esa fue precisamente la razón por la cual la Corte consideró que el capítulo segundo de la ley 60 de 1993 no es orgánico, por cuanto desarrolla el tema del situado fiscal, y en este caso, "el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia"»[18].

---

[16] «Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la *asignación de competencias normativas a las entidades territoriales*. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara» (énfasis fuera de texto).

«Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

»Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley».

[17] ROBLEDO SILVA, Paula. La autonomía municipal en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. pp. 340-342.

[18] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-600A del 11 de diciembre de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Lo anterior se referencia con el ánimo de establecer que, como aduce Hernández, solo la Constitución y la ley le pueden asignar competencias a las entidades territoriales. En principio, dicha ley debería ser siempre orgánica, pero cuando la Constitución distribuye las competencias, el legislador ordinario podría desarrollar el mandato y, por lo tanto, establecer obligaciones de las entidades territoriales.

Antes de finalizar esta caracterización se proponen dos comentarios adicionales: el primero es que, de conformidad con el artículo 287 de la Constitución política, todas las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses «dentro de los límites de la Constitución y la ley». En virtud de este principio, que se estudiará a continuación, se les garantizan los siguientes derechos: *i)* gobernarse por autoridades propias; *ii)* ejercer las competencias que les correspondan; *iii)* administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y *iv)* participar de las rentas nacionales. Si bien se ha mencionado reiteradamente el valor de la autonomía para el estudio de las entidades territoriales, lo cierto es que el contenido de este principio es muy amplio y normas de este tipo permiten identificar con mayor facilidad su núcleo esencial.

La segunda observación es que si bien el mandato del artículo 288 de la Constitución fue claro: que el legislador expidiera la LOOT con el ánimo de distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo cierto es que se expidió veinte años después —Ley 1454 de 2011—. Y la mora continúa en vilo, pues, como destaca Estupiñán, esta norma omitió un sin número de aspectos que, en la práctica, reclaman claridad y desarrollo legislativo, como las entidades territoriales indígenas, la transformación de las regiones o provincias en entidades territoriales, entre otro asuntos[19].

4. Autonomía

Si bien el artículo 287 contribuye a precisar el contenido de la autonomía territorial, es un principio constitucional supremamente amplio, previsto en el artículo 1 del texto y reiterado numerosas veces. Es de tal relevancia que ha suscitado demasiada

[19] Así lo propone:«[…] sigue inconcluso el tema territorial en Colombia, pues la LOOT no resuelve el tema de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales ni el alcance de la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, no habla sobre el tema de la conversión de la Región en entidad territorial ni de los principios para la adopción del estatuto especial de cada una de ellas, no resuelve los vacíos existentes en materia de áreas metropolitanas, y tampoco hizo referencia al tema de conformación de las entidades territoriales indígenas» (ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Otra vez, el Estado unitario. La reiterada fórmula de la organización territorial en Colombia. En: ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés (Ed). Instituciones de derecho administrativo. Tomo I. Bogotá: Ibañez y Universidad del Rosario, 2016. p. 193).

jurisprudencia y, prácticamente, podría ser estudiado por ejes temáticos. Una de las nociones más simples y transversales presentadas por la Corte Constitucional prevé que: «La autonomía de las entidades territoriales implica pues, que éstas tienen derechos y competencias que *deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación*, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad»[20].

Este principio permanece en constante confrontación con el del Estado unitario, finalmente, el modelo de Estado adoptado por la Constitución Política. De allí que, por áreas, parece *extenderse* y *contraerse* de conformidad con la ponderación que resulte necesaria. Para efectos prácticos, se propone revisar algunos ejemplos clave, que permitan comprender el principio ante la difícil tarea de aprehenderlo integralmente. Así, en la contratación estatal de las entidades territoriales es evidente cuándo prima la autonomía y cuándo el principio unitario.

Un ejemplo es que el artículo 300.9 de la Constitución prevé la competencia de las asambleas departamentales para autorizar a los gobernadores para celebrar contratos, como el empréstito y la enajenación de bienes. De allí que en ciertas tipologías contractuales de marcado interés general se impone el debate y la deliberación local, como manifestación del principio de autonomía. Piénsese que, para garantizar el interés común en estos casos, el legislador pudo imponer como requisito una autorización o concepto favorable de un órgano técnico del nivel central o de un organismo autónomo constitucional. Pero, finalmente, reservó la controversia democrática al escenario de la política local. En el mismo sentido, el artículo 313 superior y el numeral 3 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 prevén la facultad de los concejos municipales para autorizar la celebración de algunos contratos y, además, para expedir los reglamentos de autorizaciones para la contratación[21].

En esta materia también es posible advertir casos donde prevalece el principio unitario. Por ejemplo, piénsese en el inciso final del artículo 150 de la Constitución, según el cual, «Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional». En virtud de esta norma y el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, el legislador es quien predetermina la forma cómo entidades territoriales contratan; asunto que, en interpretación estricta del principio de autonomía, correspondería a una

[20] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[21] EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. La contratación estatal: particularidades alrededor de las entidades territoriales. En: ROBLEDO SILVA, Paula et. al. (eds). Derecho de las entidades territoriales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. pp. 522-523.

autoridad local. Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que, en algunos escenarios, como este, el principio unitario se impone y reivindica[22].

En sentido similar, anteriormente se mencionaba que en los asuntos de orden público, por expresa disposición constitucional, prevalecen las órdenes del presidente de la República sobre las determinaciones de los gobernadores y alcaldes[23]. Como último ejemplo, es posible referenciar a Perdomo cuando sostiene que en asuntos ambientales el régimen legal permite que el principio unitario se sobreponga al de autonomía, en los siguientes términos:

> «[…] es necesario reconocer que el régimen infraconstitucional, en materia de competencias ambientales, privilegia los intereses del nivel nacional, lo cual pone en duda la garantía del principio de autonomía de las ET. Esto se constata mediante el análisis, incluso sumario, de a configuración de las normas cardinales en la materia, que radican el grueso de las competencias en cabeza de la Nación y subordinan las de las ET a determinaciones del nivel central o de los niveles "superiores", territorialmente hablando; lo cual es muestra del referido centralismo»[24].

Dejando de lado estos ejemplos, Morelli y Santofimio sostienen que el verdadero alcance etimológico de la autonomía es la facultad para expedir normas[25]. Sin embargo, y pese a la exhortación de los artículo 151 y 288 de la Constitución, la LOOT no reguló las potestades normativas de estas entidades. En este sentido, existe una laguna que, en nuestro criterio, no es óbice para el ejercicio de la competencia. Robledo Silva propone:

---

[22] La Corte Constitucional ha sostenido: «En suma, en materia contractual, la conjunción de los principios de autonomía de las entidades territoriales y de unidad estatal, determina la exclusión de extremos que serían igualmente inconstitucionales: la insumisión de la actividad contractual a las leyes de la República, incluidos sus decretos reglamentarios, significaría el desconocimiento del carácter unitario del Estado; la privación de la autonomía de los entes territoriales, por la sumisión de la actividad contractual a una tutela contractual respecto del manejo de recursos propios y frente a intereses locales o en razón de la privación de la facultad de gestionar autónomamente sus intereses, mediante la identificación libre de sus necesidades, la configuración concreta y específica del contrato acorde a las mismas y la dirección tanto la selección del contratista, como la ejecución contractual, significaría el desconocimiento de la autonomía constitucional de las entidades territoriales» (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-119 del 15 de abril de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo).

[23] BRITO RUÍZ, Fernando. Rama ejecutiva y régimen presidencial. Bogotá: Legis y Universidad Libre, 2019. p. 204.

[24] PERDOMO VILLAMIL, Camilo. La gestión ambiental de las entidades territoriales: ¿atrapada en la organización territorial? En: ROBLEDO SILVA, Paula et. al. (eds). Derecho de las entidades territoriales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. 595 p.

[25] MORELLI, Sandra y SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. El centralismo en la nueva Constitución Política colombiana. En: Revistade Derecho Político, núm. 35, 1992. pp. 417-465.

> «En este orden de ideas, si la Constitución reconoce la autonomía de las entidades territoriales, y por esta razón ellas gozan de autonomía normativa, los entes territoriales son titulares de una potestad normativa a través de la cual ejercerán las respectivas competencias normativas. Dicho de otro modo, la potestad normativa es la herramienta utilizada por las entidades territoriales para ejercer sus competencias normativas, es decir, para regular diversas materias mediante normas jurídicas»[26].

Brito también sostiene que las entidades territoriales disponen de potestad normativa. A su juicio, es claro que la Constitución las faculta para dictar normas de funcionamiento y organización, disponer de sus recursos y fijar sus propias políticas. Lo relevante es que, pese a la ausencia de regulación legal, las normas que expidan estos sujetos no son asimilables a las leyes en sentido orgánico o material[27]. Por el contrario, «[…] pueden hacerse compatibles las normas legales con las que expidan estas entidades, sobre los ámbitos que tienen asignados, conforme a sus competencias, todo lo cual debe concretarse en la ley orgánica de ordenamiento territorial, cuestión que no se ha hecho hasta ahora»[28].

Hasta el momento se debe precisar que el ejercicio de las potestades normativas es claro en los escenarios de asignación puntual de la constitución en temas expresos, como los artículos 300 y 313 en relación con las asambleas departamentales y concejos municipales, órganos que, aunque no pueden crear tributos, en atención a la máxima y estricta manifestación del principio de legalidad para estos asuntos, sí pueden imponerlos. Lo mismo sucede en los artículos 305 y 315, para gobernadores y alcaldes, que determinan unas funciones susceptibles de regulación normativa. En cualquiera de estos escenarios, la potestad normativa corresponde a un producto jurídico que deberá insertarse jerárquicamente en el sistema de fuentes del ordenamiento y que siempre será un acto administrativo.

En este sentido, aunque la LOOT no desarrolló el mandato del artículo 151 de la Constitución, lo cierto es que asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes expiden cotidianamente actos jurídicos de contenido normativo en relación con sus competencias asignadas. Quizá el mejor ejemplo son algunos acuerdos municipales y ordenanzas departamentales, típicos reglamentos.

---

[26] ROBLEDO SILVA, Paula. La autonomía municipal en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. p. 340.

[27] BRITO RUÍZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional. Op. Cit., p. 411.

[28] BRITO RUÍZ, Fernando. Estado unitario y administración nacional. Op. Cit., p. 231.

Bibliografía

Doctrina

ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. Derecho administrativo. Bogotá: Legis Editores S.A., 2019. 524 p.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Otra vez, el Estado unitario. La reiterada fórmula de la organización territorial en Colombia. En: ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés (Ed). Instituciones de derecho administrativo. Tomo I. Bogotá: Ibañez y Universidad del Rosario, 2016. 504 p.

BRITO RUÍZ, Fernando. Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional. Bogotá: Universidad Libre, Seccional Pereira; Grupo Editorial Ibañez, 2010. 451 p.

BRITO RUÍZ, Fernando. Rama ejecutiva y régimen presidencial. Bogotá: Legis y Universidad Libre, 2019. 253 p.

BRITO RUÍZ, Fernando. Estado unitario y administración nacional. Bogotá: Legis y Universidad Libre, 2019. 283 p.

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

EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. La contratación estatal: particularidades alrededor de las entidades territoriales. En: ROBLEDO SILVA, Paula et. al. (eds). Derecho de las entidades territoriales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. 595 p.

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

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011. 640 p.

MORELLI, Sandra y SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. El centralismo en la nueva Constitución Política colombiana. En: Revistade Derecho Político, núm. 35, 1992. pp. 417-465.

PERDOMO VILLAMIL, Camilo. La gestión ambiental de las entidades territoriales: ¿atrapada en la organización territorial? En: ROBLEDO SILVA, Paula et. al. (eds). Derecho de las entidades territoriales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. 595 p.

ROBLEDO SILVA, Paula. La autonomía municipal en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. 447 p.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14° ed. Bogotá: Temis, 2012. 344 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Bogotá: Legis, 2008. 607 p.

Jurisprudencia

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-600A del 11 de diciembre de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-119 del 15 de abril de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.