

ENTRE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y EL ESTADO UNITARIO: ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL¹

Juan José Gómez Betancur²

RESUMEN. El ensayo analiza la descentralización territorial y las consecuencias jurídicas y políticas de su consagración como principio constitucional. Para esto se estudia: *i)* el concepto, alcance y atributos de la descentralización territorial, caracterizándola y diferenciándola de otras formas de descentralización, como la funcional o por colaboración; *ii)* las características y competencias que constitucional, legal y jurisprudencialmente se asignan a las entidades del orden territorial y *iii)* los límites que el ordenamiento impone a la autonomía de los departamentos, municipios y distritos.

Introducción

La descentralización se consolidó en el siglo XX como un principio clave para el funcionamiento adecuado, eficiente y eficaz de las estructuras estatales. A través de diversos procesos descentralizadores se descongestionaron las Administraciones centrales, transfiriendo muchas competencias y funciones a órganos más especializados, lo que, en teoría, acelera procedimientos, propicia la democratización de las funciones del Estado y aumenta su calidad, dada la especialización propia de la descentralización.

«[...] obedece a una finalidad, en principio, exclusivamente técnica: se trata de crear un instrumento al servicio de una gestión más ágil y eficaz de los servicios y funciones públicas, pues al atribuirse personalidad jurídica propia a una parte de la organización administrativa, los actos de la nueva entidad así creada se imputan jurídicamente a ella y no a la Administración matriz, lo cual permite a esta Administración una gestión especializada de los servicios y funciones públicas»³.

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 adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Fabián Gonzalo Marín Cortés, 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: La 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–.

³ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual básico de derecho administrativo. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 173.

Desde los años 30, con el auge del intervencionismo estatal y el pensamiento económico keynesiano, los Estados, además de garantizar el cumplimiento de las leyes y brindar justicia, comenzaron a dirigir, planificar y regular la economía de sociedades gradualmente más complejas. Para esto, las Administraciones públicas trasladaron competencias de organismos centrales, generalmente nacionales, a entidades que conformarían el sector descentralizado⁴.

Posteriormente, a partir de los años 70, la transferencia de competencias a las entidades territoriales que componen los Estados se volvió tendencia global. España consagró con la Constitución de 1978 el Estado de las autonomías; Bélgica tomo un rumbo similar; Italia profundizó las disposiciones constitucionales sobre la regionalización; Inglaterra, ya un bastión de la descentralización desde el siglo XVIII, devolvió poderes a Escocia y Gales en los 90; y Francia, referente centralista desde la Revolución Francesa y la Constitución Napoleónica del año VIII, implementó en los 80 un gradual proceso descentralizador en las regiones⁵.

Colombia no fue la excepción en la tendencia descentralizadora, dado que, aunque el país preserva desde 1886 su naturaleza unitaria, la Carta Política de 1991 consagró como principio en la estructura del Estado la descentralización administrativa, así como la autonomía de sus entidades territoriales. El artículo primero superior dispone, en este sentido, que: «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 por fuera del texto original).

Partiendo de lo anterior, el ensayo pretende analizar, caracterizar y resaltar los alcances y límites de la descentralización como principio organizativo del Estado colombiano. Concretamente se estudia la dimensión territorial de la descentralización, dejando de lado otras manifestaciones de este principio, como la descentralización por funciones o la descentralización por colaboración. Para desarrollar dicha tarea, se revisa con perspectiva jurídica y política las causas y consecuencias de la asignación de competencias a las entidades territoriales – departamentos, municipios y distritos– y cómo esto se relaciona con el poder del Estado unitario, base de la estructura estatal colombiana desde 1886.

⁴ RESTREPO ARREDONDO, Beltrán de Jesús. Introducción y fuentes del derecho administrativo (conceptualización). En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. p. 48.

⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano et al. Manual de derecho administrativo. Parte General. 5 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1998. pp. 14-15.

1. Concepto, alcance y atributos de la descentralización territorial

1.1. Descentralización territorial administrativa y política

Antes de describir las notas constitutivas de la descentralización territorial, cabe definir el concepto de descentralización en abstracto. Así, pueden entenderse como descentralizadas aquellas competencias administrativas que se encomiendan a personas jurídicas de derecho público ontológicamente independientes de los organismos centrales. En lugar de asignar funciones a dependencias de entes ya existentes, se crean nuevos órganos para desarrollar dichas tareas. Estos órganos cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio⁶.

Los entes descentralizados pueden obedecer, por su naturaleza, a diversos tipos de descentralización, entre los cuales destacan: *i)* la descentralización por funciones; *ii)* la descentralización por colaboración y *iii)* la descentralización territorial, sobre la cual se profundizará en el texto. Esta consiste en la asignación definitiva de competencias a los entes territoriales que componen un Estado. Estas funciones dejan de pertenecer a la Nación y constituyen ámbitos legítimos de decisión por parte de cuerpos políticos como municipios, departamentos, distritos o demás agrupaciones humanas ligadas a un espacio geográfico específico, según el ordenamiento jurídico y el modelo de organización de cada unidad estatal⁷. De lo anterior se sigue que las entidades territoriales no son dependencias de la Nación. Así mismo, sus autoridades no son agentes de los poderes nacionales.

Pueden identificarse, respecto a la descentralización territorial, dos tipos fundamentales: la descentralización territorial política y la descentralización territorial administrativa. La primera, generalmente denominada «federalismo», permite que cada entidad territorial tenga, al igual que la nación, sus propias estructuras legislativas, judiciales y ejecutivas. Este modelo político, que se contrapone al de los Estados unitarios, tiene por fundamento legitimador una unión originaria entre múltiples unidades políticas, que por motivos habitualmente prácticos se unen sin renunciar a su autonomía e independencia originarias. El resultado es una unión o federación que, aunque superior a las partes que la componen, no puede entrometerse en sus decisiones, siempre que estas no sean

⁶ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. 6a ed. Madrid: Tecnos, 2010. p. 231; y CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael. En: VELASCO CABALLERO, Francisco y DARNACULLETA I GARDELLA, M. Mercè. Manual de derecho administrativo. 2a ed. Madrid: Marcial Pons, 2024. p. 220.

⁷ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Op. Cit., p. 173.

contrarias a las normas federales, esto es, las decisiones políticas tomadas por el conjunto de Estados federados⁸.

Quizá el mejor ejemplo histórico de federalismo es la Constitución Política Estadounidense de 1787, que, tras la independencia de las 13 colonias inglesas en Norteamérica, consagró un modelo de organización estatal basada en la autonomía e independencia de cada uno de los Estados federados, actualmente 50. Los norteamericanos, en principio recelosos ante la idea de un poder central, que asociaban con su pasado monárquico, acabaron uniéndose gracias a grandes esfuerzos políticos e intelectuales, entre los que destacan los ensayos redactados por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay en 1787, hoy llamados en su conjunto «El Federalista»⁹. Así, aunque en Estados Unidos existe desde entonces un gobierno, un congreso y unos entes judiciales federales, cada uno de los 50 Estados tienen competencias legislativas, judiciales y ejecutivas propias.

En contraste con el federalismo, la descentralización territorial simplemente administrativa no permite asignar competencias legislativas ni judiciales a los entes territoriales. Únicamente permite ejercer autónomamente la función administrativa. Este modelo organizativo se presenta en Estados unitarios –no federales– que se caracterizan por concentrar en la capital al legislador y a las cabezas jerárquicas del poder judicial. Se asume que el Estado en su conjunto no surge por la reunión de diversas unidades políticas preexistentes. En su lugar, se considera que dichas unidades tienen un poder derivado del central.

«El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado [...]»¹⁰.

Pero no todos los Estados unitarios se rigen por principios como el de la descentralización territorial administrativa. En Colombia, por ejemplo, antes de la Constitución Política de 1991, las unidades administrativas departamentales y municipales eran consideradas jurídicamente inferiores a la nación; únicamente les correspondía ejecutar las decisiones políticas provenientes de la capital en sus respectivos territorios y sus autoridades eran agentes del presidente. Desde 1886,

⁸ GARRIDO FALLA, Fernando. Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1950. p. 18.

⁹ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las ideas políticas en la historia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1997. p. 473.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

la centralización, llevada hasta sus últimas consecuencias por el movimiento regenerador de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, afectó profundamente la eficiencia, eficacia y legitimidad estatal, destruyendo toda aspiración de autonomía de las comunidades territoriales, sometidas en todo sentido a Bogotá. Fueron necesarias, con el tiempo, reformas como la de 1910, que asignaron responsabilidades y competencias propias a los departamentos, aunque persistieron desbalances notables en la distribución de funciones entre los órdenes del Estado¹¹. El Consejo de Estado ha expresado que «El “centralismo” fue uno de los grandes defectos que se le imputaron a la Constitución de 1886, por lo que en la de 1991 se hizo énfasis en la descentralización y se le agregó a la fórmula tradicional, la “autonomía de las entidades territoriales”»¹².

La Constitución Política de 1991 superó los problemas mencionados, complementando la naturaleza unitaria del Estado con el principio de descentralización territorial administrativa en el citado artículo 1 constitucional; esto con importantes antecedentes referenciados por Libardo Rodríguez Rodríguez.

«[...] en 1986 y 1987, se expidieron varias normas que contribuyeron a consolidar esta tendencia, como fueron: el acto legislativo 1 de 1986, mediante el cual se estableció la elección popular de los alcaldes y que fue desarrollado por las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987; la ley 3 de 1986, por la cual se expidieron nuevas normas para los departamentos y se concedieron facultades extraordinarias al gobierno para expedir el Código de Régimen Departamental (decr.-ley 1222 de 1986); la ley 11 de 1986, por medio de la cual se expidieron normas reformativas del régimen municipal y se concedieron igualmente facultades al gobierno para expedir el Código de Régimen Municipal (decr. 1333 de 1986); la ley 12 de 1986, por la cual se incrementó la proporción de cesión del impuesto al valor agregado (IV A) a los departamentos y municipios; y los decretos-leyes 77 a 81 de 1987, mediante los cuales se trasladaron a los municipios funciones que venían siendo ejercidas por entidades nacionales»¹³.

En síntesis, la Administración colombiana puede definirse territorialmente como políticamente centralizada y administrativamente descentralizada. Los

¹¹ CORAL LUCERO, James Iván. La administración pública en Colombia: antecedentes y reformas del proceso administrativo y contencioso administrativo. En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. pp. 56-57; SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 124.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de mayo de 2023. Rad. 11001-03-06-000-2022-00290-00. C.P. Óscar Darío Amaya Navas.

¹³ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012. p. 43.

departamentos, municipios y distritos, si bien no tienen competencias legislativas ni judiciales propias cuentan con autonomía administrativa y presupuestal, y pueden asumir con alto grado de independencia las decisiones que los afectan, siempre que dichas decisiones no contraríen ni contradigan las normas legales ni constitucionales.

Debe aclararse que la descentralización territorial administrativa, con las características previamente enunciadas, se ha vuelto gradualmente una necesidad para la mayoría de las Administraciones públicas del mundo. Es indispensable, aún en grado ínfimo, asignar competencias propias a las entidades territoriales de los Estados modernos. «[...] este esquema clásico de Estados Unitarios y Estados Federales ya están superados y puede decirse que ya no existe ningún estado unitario ideal, como no existe un estado federal ideal [...]»¹⁴.

Esto se debe a varios motivos que pueden resumirse en lo siguiente: *i)* la alta población de los Estados vuelve la gestión de todo su territorio una misión prácticamente irrealizable para los órganos nacionales; *ii)* las tendencias democratizadoras en la Administración pública favorecen una relación más cercana entre administrado y autoridad administrativa y *iii)* la complejidad de los asuntos públicos actuales demanda un tratamiento cuyo nivel de especialización sería imposible para la Nación, con todas las otras competencias que tiene.

La centralización territorial absoluta se ha vuelto un simple recuerdo histórico de las monarquías absolutistas, cuando se eliminaron los poderes políticos de las instituciones feudales para acumularlos en el monarca.

«Se suele llamar “Estado absolutista” al régimen político y social que imperó en los grandes Estados europeos entre los siglos XVI y XVIII, y que se caracterizó por la concentración, con base en la teoría de derecho divino de los reyes, de todos los poderes públicos en manos del monarca: la administración, la legislación, la justicia, la tributación, el ejército

»[...]

»[...] Donde primero se instauró la monarquía absoluta fue en Francia, debido a la persistente política unificadora y centralizadora de los reyes Capeto. Puede afirmarse que ese proceso culminó con el rey Luis XI (1461-1483), al lograrse definitivamente la desarticulación del poder de los grandes señores, con la derrota del último baluarte feudal de la casa de Borgoña»¹⁵.

¹⁴ BREWER CARÍAS, Allan Randolph. Tratado de derecho administrativo. Tomo I: el derecho administrativo y sus principios fundamentales. Caracas: Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, 2013. p. 79.

¹⁵ NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. 9ª ed. Bogotá: Temis, 2003. pp. 200-202.

En estas ideas coincide la Corte Constitucional, para quien la descentralización territorial administrativa no riñe con el principio de centralización política de los Estados unitarios. Al contrario, estas dinámicas organizativas se complementan para garantizar el cumplimiento de los fines estatales sin sacrificar su unidad ontológica.

«[...] La centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente»¹⁶.

La Corte Constitucional considera la descentralización territorial administrativa como una atenuación de los efectos nocivos del Estado unitario. Así mismo, ha aclarado que los entes descentralizados son autónomos, pero deben, junto a la Administración central, coincidir en el principio de coordinación – consagrado en el artículo 209 de la Constitución del 91¹⁷-. Por ello, es legítimo el control que los entes nacionales ejercen sobre los descentralizados, sin que esto constituya necesariamente jerarquía en el sentido tradicional del término, propio de los modelos centralizados¹⁸.

Por otro lado, la doctrina jurídica y la teoría política han resaltado las virtudes democráticas de la Administración territorialmente descentralizada, dado que acerca a los ciudadanos a los centros de toma de decisiones públicas que los afectan. Esto contrasta con modelos totalmente centralizados, comunes en sistemas políticos autoritarios o totalitarios, donde las personas se encuentran a merced de un cuerpo administrativo cuya configuración, estructura y orientación ideológica son ajenos a las voluntades de las poblaciones de cada territorio. En su lugar, las decisiones se toman desde las capitales, muchas veces indiferentes o ignorantes frente a las circunstancias, problemas y necesidades de las regiones y

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁷ El segundo inciso de este artículo dispone que: «Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-272 del 21 de junio de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

localidades del territorio nacional. Esto resulta ser un «caldo de cultivo» para modelos hiperburocráticos y ajenos a la vida pública de las poblaciones¹⁹.

En este orden de ideas, La descentralización territorial permite y facilita que los ciudadanos elijan a las autoridades cuyas decisiones más los afectan, además de volver más simple y directa la interacción política de los administrados con la Administración. Esto propicia el nacimiento y desarrollo de movimientos políticos de base que legitiman el sistema democrático y vuelven al ciudadano partícipe de los procedimientos normativos²⁰.

«No por casualidad otro de los componentes de una propuesta democrática es el de la descentralización entendida tanto como gestión pública, como ejercicio de mayor participación política. Las bondades de esta modalidad pueden ser resumidas como sigue:

»Crea un escenario para una verdadera participación ciudadana en asuntos fundamentales para la calidad de vida de las comunidades.

»Estimula la aparición de liderazgos naturales basados en logros y un real acompañamiento de los problemas de los ciudadanos.

»Promueve un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados que permite más control y fiscalización del poder por parte de los ciudadanos.

»Favorece una mejor gestión de proyectos y recursos al atender comunidades y ámbitos de dimensiones manejables.

»Libera las capacidades y potencialidades de cada región o comunidad, que, en caso contrario, permanecen aplastadas por el centralismo.

»Abre oportunidades de cooperación y alianzas horizontales entre gobiernos de un mismo nivel, reforzando iniciativas conjuntas para la obtención de recursos nacional o internacionalmente, reduciendo costos de operación por vía del intercambio de recursos humanos y el aprendizaje compartido de experiencias exitosas»²¹.

¹⁹ NIETO GARCÍA, Alejandro. El pensamiento burocrático. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 281; ESCOLA, Héctor Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989. p. 246.

²⁰ MAX NEEF, Manfred et al. Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. Santiago: CEPUR, 1986. p. 16; CASTELLS, Manuel. Globalización, Estado y sociedad civil: El nuevo contexto histórico de los derechos humanos. En: Isegoría [en línea]. 2000. Septiembre. Núm. 22. 5-17. [Consultado el 19 de abril de 2025]. DOI. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2000.i22.518>. p. 12; Valles, Josep M., Op. Cit., p. 128.

²¹ UGALDE OLALDE, Luis y COELLO NOGUERAS, Francisco. Doctrinas y modelos políticos comparados En: SPIRITTO, Fernando [coor.]. Ciencia política. Tems fundamentales. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2020. p. 177.

No resulta extraño que la descentralización territorial suela asociarse jurídicamente con modelos políticos liberales²². Se ha planteado, incluso, que es para la estructuración del Estado lo que instituciones como el principio de legalidad o la responsabilidad estatal son para otras áreas del derecho administrativo. Se trata de un blindaje para los derechos y libertades locales frente al poder del Estado en su conjunto.

A su vez, debe considerarse que las vidas humanas, por naturaleza y antes de la conformación de los Estados modernos, se ha desarrollado históricamente en pequeñas comunidades que sobreviven a la formación de las unidades estatales y constituyen el núcleo de la existencia política. Así lo han considerado grandes pensadores como Aristóteles o Jean Bodin, quienes, aunque valoran positivamente la existencia del Estado también consideran imprescindible la presencia de grupos más pequeños al interior de este que, aunque políticamente inferiores, tienen una relación más directa con la vida social de cada persona²³.

1.2. Diferencia entre la descentralización territorial y los demás tipos de descentralización

Como se explicó, la descentralización puede ser además de territorial por funciones y por colaboración. En relación con estas otras formas de descentralizar las competencias del Estado, la descentralización territorial tiene importantes diferencias.

Difiere de la descentralización funcional o por servicios, pues aquella se basa en la asignación de competencias a entidades que pertenecen al mismo orden territorial del ente central, que se despoja de dichas funciones. En este sentido, la descentralización por funciones no crea nuevas entidades territoriales sino nuevos órganos, cuya principal característica no es el ámbito geográfico en el que se enmarcan, sino las actividades y procedimientos que desarrollan²⁴. Mientras la descentralización territorial crea entes como los departamentos, municipios o distritos²⁵, la descentralización por funciones crea órganos como establecimientos

²² ESCOLA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 246; RIVERO, Jean. Derecho administrativo. 9 ed. Caracas: Instituto de derecho público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad central de Venezuela, 1984. pp. 348-349; DE LAUBADERE, André. Manual de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Temis, 2021. p. 141; GIANNI, Massimo Severo. Derecho administrativo. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. p. 289; y Díez, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. p. 144.

²³ ARISTÓTELES. Política. En: Aristóteles II. Madrid: Editorial Gredos, 2011. p. 187; BODIN, Jean. Los seis libros de la república. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1997. p. 37.

²⁴ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Op. Cit., p. 173.

²⁵ Según el artículo 286 constitucional:

públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, entre otros. La Ley 489 de 1998 describe detalladamente las entidades que componen el sector descentralizado por funciones en su artículo 38, al establecer que:

«La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

»[...]

»2. Del Sector descentralizado por servicios:

»a. Los establecimientos públicos;

»b. Las empresas industriales y comerciales del Estado;

»c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

»d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

»e. Los institutos científicos y tecnológicos;

»f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta

»g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público».

Cabe destacar que las entidades territoriales, en comparación con los órganos del sector descentralizado por servicios, tienen una autonomía mucho mayor, que se evidencia, entre otras cosas, en la incapacidad del presidente de la república para nombrar o remover libremente a los gobernadores o los alcaldes, los cuales tienen legitimidad democrática, elegidos por voto popular y removidos por revocatoria del mandato. Esto contrasta con la naturaleza de los directores o presidentes de entidades como establecimientos públicos o empresas sociales e industriales del Estado, nombrados y removidos por el jefe administrativo del orden territorial al que pertenecen. Adicionalmente, los departamentos, municipios y distritos poseen competencias normativas incompatibles con la naturaleza más técnica de los órganos descentralizados por servicios.

Es importante resaltar que, en su respectivo orden –departamental, municipal o distrital–, las entidades territoriales son órganos centrales y, al igual que la Nación, pueden descentralizar competencias administrativas en entes del sector descentralizado por funciones, siendo estos los mismos descritos por el artículo 38 de la Ley 489, con la excepción de las superintendencias con personería jurídica.

«Al margen de estas, se encuentran las entidades descentralizadas territorialmente, previstas en el artículo 286 de la Constitución Política

«Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

»La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley».

(departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, principalmente), a las que la misma Carta reconoce autonomía (artículos 1 y 287, entre otros). Tales entidades pueden constituir, a su vez, entidades descentralizadas por servicios, para que formen parte de la Rama Ejecutiva, en el nivel territorial correspondiente.

»Sobre estas dos modalidades de descentralización administrativa, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-691 de 2007[4] dijo:

»«En el mismo sentido ha dicho la Corte que la Constitución consagra, de una parte, la descentralización territorial, establecida con una base geográfica y un evidente valor democrático, en cuanto constituye el ámbito dentro del cual los propios interesados, bajo un régimen de autonomía, buscan la satisfacción de las necesidades regionales y locales (Art. 1, 287 C.P.), y de otra, la descentralización por servicios, que constituye una de las modalidades organizativas previstas en la Constitución para el ejercicio de la función administrativa (Art. 209 C.P.), la cual comporta la existencia de personas dotadas de autonomía jurídica patrimonial y financiera, articuladas administrativa y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asignan por la ley potestades jurídicas específicas»²⁶.

La descentralización por colaboración manifiesta diferencias más notables con la descentralización territorial, pues consiste en la asignación de competencias administrativas a sujetos particulares. «[...] se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros [...]»²⁷. Esto mediante concesiones, un tipo especial de contrato por el cual se encomienda la prestación de servicios públicos, entre otras actividades, a los particulares. Esto lo regula el artículo 32, numeral 4, de la Ley 80 de 1993²⁸.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 250 del 22 de febrero de 2023. Rad. 110010306000-2022-00250-00. C.P. Ana María Charry Gaitán.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁸ «Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

»[...]

» 4o. Contrato de Concesión.

»Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento

La diferencia con la descentralización territorial resulta clara: los entes territoriales son organismos públicos; hacen parte del Estado y se diferencian de los particulares que ejercen competencias administrativas.

2. Características de las entidades territoriales

Las principales características de la descentralización territorial en el ordenamiento colombiano son las siguientes: *i)* responde a necesidades locales, no necesariamente equivalentes a las dinámicas, situaciones o problemas nacionales; *ii)* las entidades territoriales tienen personería jurídica, lo que las hace susceptibles de contraer derechos y obligaciones; *iii)* los departamentos, municipios y distritos tienen autonomía administrativa y presupuestal; *iv)* las entidades territoriales tienen autoridades locales, elegidas por la comunidad del respectivo ente o por sus representantes y *v)* aunque no es jerárquicamente superior en el sentido tradicional del término, la Nación ejerce cierto control sobre las entidades territoriales²⁹.

A este listado pueden agregarse múltiples características, así como profundizar en las citadas. En principio debe mencionarse que las entidades territoriales son creadas y configuradas legalmente. Es el Congreso de la República quien define la división del territorio, además de establecer las bases para crear, modificar, eliminar o fusionar entidades territoriales³⁰. Igualmente, es mediante leyes orgánicas que se definen las competencias normativas de las entidades territoriales³¹ y el artículo 293 establece que:

de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden».

Otras normas importantes en este respecto son los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998.

²⁹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., pp. 29-30.

³⁰ Según el artículo 150 constitucional:

«Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

»[...]

»4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias».

³¹ El artículo 151 constitucional dispone que: «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 [...]*» (resaltado fuera del texto original).

«Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones».

Pese a esto, la Constitución permite que sean los concejos de cada municipio o distrito quienes dividan su territorio en comunas o corregimientos³².

Frente a la autonomía administrativa de las entidades territoriales, el artículo 287 superior establece que las notas constitutivas son: *i)* la cualidad de autogobierno; *ii)* el ejercicio de las competencias propias; *iii)* la administración de recursos y el establecimiento de tributos para el cumplimiento de sus funciones y *iv)* la participación en las rentas nacionales.

Por su parte, la Corte Constitucional ha considerado que la autonomía administrativa consiste en la facultad para que las entidades públicas, en este caso territoriales, se gobiernen a sí mismas, gestionando de manera independiente sus propios asuntos. De esto se deriva la capacidad auto normativa de los entes territoriales, que les permite: *i)* dictar normas; *ii)* designar sus órganos de gobierno; *iii)* gestionar sus propios intereses y *iv)* tener suficiencia financiera para desarrollar sus competencias³³.

El autogobierno de cada entidad territorial consiste en la competencia de los departamentos, municipios y distritos para planificar y promocionar el desarrollo económico y social de sus territorios mediante políticas públicas propias, las cuales son definidas por sus mismos órganos. El inciso cuarto del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 establece que:

«Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso».

Puede decirse –aunque la postura no sea pacífica– que la dinámica de sectores administrativos no sólo tiene relevancia a nivel nacional sino también

³² Según el artículo 318 superior «Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales».

³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

territorial, ocupando las secretarías, en cada orden, los roles que tienen los ministerios y departamentos administrativos en el nivel nacional. Esto implica que las secretarías coordinan y controlan las políticas generales de su respectivo sector y las actividades de los entes adscritos o vinculados a estas.

El autogobierno territorial requiere autoridades propias. Las principales, como se mencionó, son: en el orden departamental, los gobernadores y las asambleas departamentales; en los órdenes municipales y distritales, los alcaldes y los concejos municipales o distritales. Son de elección popular y ejercen funciones administrativas, de gobierno y de control.

En este orden de ideas, los gobernadores y alcaldes son jefes administrativos en su respectivo orden, representando legalmente a la entidad territorial, garantizando el orden público y ejecutando sus políticas económicas y sociales generales. Las asambleas y los concejos, en cambio, son cuerpos colegiados, también de elección popular, que expiden normas generales y abstractas – ordenanzas, en el caso de las asambleas y acuerdos en el caso de los municipios–, y ejercen control sobre los actos de gobernadores y alcaldes, además de sus gabinetes. Este control es similar al que ejerce el congreso sobre el presidente y su gabinete, mediante mociones de censura y citaciones a sesiones³⁴.

³⁴ Entre las funciones de control de las asambleas departamentales destacan, según el artículo 300 superior, las siguientes:

«Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

»[...]

»11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretarios de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.

»[...]

»13. Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

»14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará

Las potestades de las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales se consagran en los artículos 300 y 313 superiores, respectivamente. Entre estas competencias se destacan: *i)* la expedición de normas relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio, el turismo, transporte, ambiente, las obras públicas y las vías de comunicación en el respectivo ente territorial; *ii)* adoptar planes y programas asociados con las políticas públicas territoriales; *iii)* decretar tributos y contribuciones; *iv)* expedir normas orgánicas territoriales; *v)* determinar la estructura de la respectiva entidad territorial y *vi)* autorizar a gobernadores o alcaldes para celebrar contratos o demás negocios.

Estas competencias implican que los ciudadanos de las entidades territoriales ven ciertas conductas reguladas por normas y decisiones políticas diferenciadas. Aunque todos los habitantes del territorio nacional deben observar las normas constitucionales y legales, las particularidades de cada departamento, municipio y distrito representan, aunque en medida limitada –pues los acuerdos y las ordenanzas no tienen el rango decisorio de las leyes–, pequeños fueros normativos.

Por otro lado, la autonomía presupuestal implica que cada entidad territorial tiene un tesoro propio, que puede administrar de manera autónoma e independiente. El artículo 362 constitucional, en este orden de ideas, dispone que:

«Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

»Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior».

Esto es reforzado por potestades tributarias exclusivas de los entes territoriales, como ocurre con los impuestos sobre la propiedad inmueble, contemplados constitucionalmente y concretados en el impuesto predial ³⁵.

separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo».

Lo equivalente, para el caso de los concejos municipales, se regula en los numerales 11 y 12 del artículo 313 constitucional.

³⁵ «Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

Adicionalmente, según el artículo 295 constitucional, las entidades territoriales pueden emitir títulos y bonos de deuda pública con sujeción a las condiciones del mercado financiero, además de contratar crédito externo en los términos previstos legalmente para ello.

3. Límites de la autonomía territorial

Algunos autores, como Augusto Hernández Becerra, caracterizan a las entidades territoriales, especialmente a los municipios, como los ejes administrativos de la vida política nacional, pues se convirtieron, con la Constitución política de 1991, en importantes centros de imputación de competencias que afectan de manera directa y constante la vida de todos los ciudadanos colombianos.

«La carta del 91 conserva el principio unitario, pero adopta las premisas de la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales, y una especial predilección por el municipio, al proclamarlo como la “entidad fundamental” de la organización territorial (artículo 311). El municipio es ahora la entidad del Estado que debe responder por los servicios públicos domiciliarios, el paladín en la lucha contra la pobreza, el promotor de la democracia participativa y el desarrollo económico local. Se le exige mucho, quizá demasiado [...]»³⁶.

Sin embargo, pese a la innegable relevancia político administrativa de las entidades territoriales, cuentan con autonomía limitada; sus autoridades no tienen libertad absoluta para hacer todo lo que consideren adecuado para los intereses de sus territorios. Según la Corte Constitucional, la autonomía territorial no es absoluta, pues debe coexistir con el principio de unidad nacional. En este sentido, los departamentos, municipios y distritos no deben tomar decisiones ni expedir normas que contraríen a la Constitución Política o las leyes³⁷. Tal como dispone el artículo 287 constitucional: «Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley».

En este orden de ideas, el ordenamiento colombiano y las autoridades públicas deben ponderar, cuando colisionan, múltiples principios consagrados constitucionalmente. Entre ellos: *i*) la soberanía y la unidad nacional, tendiente a promover la integridad territorial, que fortalece el Estado social y democrático de

»La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción».

³⁶ HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia. En: POSADA GARCÍA-PEÑA, Roberto [Dir.]. Instituciones de Colombia. 2ª ed. Bogotá: Revista Credencial Historia, 2002. p. 33.

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-643 del 23 de agosto de 2012. M.S. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

derecho; *ii*) la autonomía y autogestión de las entidades territoriales; *iii*) la descentralización administrativa; *iv*) la sostenibilidad, por la que el ordenamiento territorial debe conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad fiscal, equidad social y la sostenibilidad ambiental para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y *v*) la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos participen del proceso de toma de decisiones políticas y administrativas. La Corte ha determinado que estas ponderaciones deben considerar siempre los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad³⁸.

Por su parte, la Corte Constitucional ha enumerado las ocasiones en las que el legislador puede intervenir en procesos internos de las entidades territoriales. Ha definido las siguientes: *i*) cuando lo señala expresamente la Constitución; *ii*) cuando sea necesario proteger el patrimonio nacional, conjurando amenazas sobre recursos del Estado; *iii*) cuando sea conveniente para mantener la estabilidad económica interna o externa y *iv*) cuando las condiciones sociales requieran intervenciones que trasciendan lo regional o local³⁹.

Por otra parte, entre los controles que se ejercen desde entidades nacionales sobre los entes territoriales destaca el control fiscal. El artículo 267 constitucional, en su inciso cuarto establece que:

«La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. *La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley*» (resaltado por fuera del texto original).

Finalmente, en cuanto a manifestaciones de cierta jerarquía administrativa, la constitución política dispone que el presidente es superior al gobernador en temas de orden público, y sus actos orientados a dicho fin prevalecen sobre los del gobernador⁴⁰. Incluso, se considera al gobernador como agente del presidente en el

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-095 del 11 de octubre de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 del 31 de enero de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-389 del 12 de noviembre de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁰ «Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de

manejo del orden público, la ejecución de la política económica general y los asuntos relativos a convenios entre Nación y departamentos⁴¹.

Bibliografía

Doctrina

ARISTÓTELES. Política. En: Aristóteles II. Madrid: Editorial Gredos, 2011. 783 p.

BODIN, Jean. Los seis libros de la república. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1997. 307 p.

BREWER CARÍAS, Allan Randolph. Tratado de derecho administrativo. Tomo I: el derecho administrativo y sus principios fundamentales. Caracas: Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, 2013. 1120 p.

CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael. En: VELASCO CABALLERO, Francisco y DARNACULLETA I GARDELLA, M. Mercè. Manual de derecho administrativo. 2a ed. Madrid: Marcial Pons, 2024. 895 p.

CASTELLS, Manuel. Globalización, Estado y sociedad civil: El nuevo contexto histórico de los derechos humanos. En: Isegoría [en línea]. 2000. Septiembre. Núm. 22. 5-17. [Consultado el 19 de abril de 2025]. DOI. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2000.i22.518>.

CORAL LUCERO, James Iván. La administración pública en Colombia: antecedentes y reformas del proceso administrativo y contencioso administrativo. En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. 228 p.

DE LAUBADERE, André. Manual de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Temis, 2021. 367 p.

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

manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes».

⁴¹ «Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; *el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento*. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente» (resaltado por fuera del texto original).

ESCOLA, Héctor Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989. 264 p.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual básico de derecho administrativo. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2016. 943 p.

GARRIDO FALLA, Fernando. Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1950. 198 p.

GIANNI, Massimo Severo. Derecho administrativo. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. 413 p.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las ideas políticas en la historia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1997. 713 p.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia. En: POSADA GARCÍA-PEÑA, Roberto [Dir.]. Instituciones de Colombia. 2ª ed. Bogotá: Revista Credencial Historia, 2002. 177 p.

MAX NEEF, Manfred et al. Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. Santiago: CEPAUR, 1986. 94 p.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. 9ª ed. Bogotá: Temis, 2003. 718 p.

NIETO GARCÍA, Alejandro. El pensamiento burocrático. Granada: Editorial Comares, 2002. 876 p.

PAREJO ALFONSO, Luciano et al. Manual de derecho administrativo. Parte General. 5 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1998. 997 p.

RESTREPO ARREDONDO, Beltrán de Jesús. Introducción y fuentes del derecho administrativo (conceptualización). En: MOLINA GIRALDO, Jesús María y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Marcela. Derecho administrativo. Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública, 2023. 228 p.

RIVERO, Jean. Derecho administrativo. 9 ed. Caracas: Instituto de derecho público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad central de Venezuela, 1984. 590 p.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2012. 322 p.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. 6a ed. Madrid: Tecnos, 2010. 942 p.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. 1011 p.

UGALDE OLALDE, Luis y COELLO NOGUERAS, Francisco. Doctrinas y modelos políticos comparados En: SPIRITTO, Fernando [coord.]. Ciencia política. Temas fundamentales. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2020. 379 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 250 del 22 de febrero de 2023. Rad. 110010306000-2022-00250-00. C.P. Ana María Charry Gaitán.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de mayo de 2023. Rad. 11001-03-06-000-2022-00290-00. C.P. Óscar Darío Amaya Navas.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-272 del 21 de junio de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 del 31 de enero de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-643 del 23 de agosto de 2012. M.S. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-095 del 11 de octubre de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-389 del 12 de noviembre de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.