

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

## **Descentralización y autonomía territorial: retos democráticos para la administración de los territorios\***

César Augusto Molina-Saldarriaga\*\*

### **Resumen**

La historia constitucional colombiana ha estado marcada por un conjunto de características que definen el proceso constitucional; lo que algunos autores denominan las constantes estructurales del constitucionalismo colombiano. Estas pueden clasificarse en constantes estructurales del contexto, de los contenidos constitucionales y del proceso constitucional. Dentro de las primeras se identifican la violencia, la exclusión y la precariedad; dentro de las segundas se hace mención al republicanismo, el centralismo, el presidencialismo, el confesionalismo y la tensionante y paradójica relación entre el régimen de libertades y el poder público, y dentro de las terceras se enuncian el reformismo, la volatilidad, la debilidad y la regresividad constitucional. Unidad de la República, descentralización y autonomía territorial han sido categorías constitucionales en debate a lo largo del proceso constitucional colombiano, en un contexto con las características mencionadas. La Constitución Política de 1991 le dio un protagonismo a estas categorías entre sus contenidos, cuyo alcance ha sido definido por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia en los últimos 25 años. Mediante una revisión de literatura especializada, normativa vigente y jurisprudencia de la Corte Constitucional se describe el proceso de consolidación de la descentralización y la autonomía territorial en Colombia y el alcance que la jurisprudencia le ha dado a la descentralización y la autonomía territorial en el marco del principio de unidad de la República. Se concluye con la identificación de los principales

---

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”, organizado por el Instituto de Estudios Urbano de la Universidad Nacional de Colombia, el 28 de abril de 2016 en Bogotá, D.C. – Colombia. Producto del proyecto de investigación Observatorio Regional del Paisaje, ejecutado durante el año 2015 con recursos de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín, en el que el autor participa como investigador principal.

\*\* Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magíster en Diseño del Paisaje. Docente interno asociado de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho, línea de investigación Derecho, Sociedad y Contexto, de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín. Áreas de interés: derecho constitucional, derecho administrativo, derecho urbanístico, derecho a la alimentación, planeación y gestión del suelo, paisaje, políticas públicas, enseñanza y aprendizaje del derecho. Correo electrónico: [cesar.molina@upb.edu.co](mailto:cesar.molina@upb.edu.co).

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

retos a los que se enfrentan los territorios locales y sus administraciones, haciendo particular mención al alcance del principio democrático: aseguramiento de estándares de democracia social y económica, además de política, diseños institucionales que favorezcan la participación ciudadana, diseño de mecanismos informales de participación ciudadana, fomento de la cultura política y democrática y atención a los problemas estructurales de corrupción que minan la democracia.

### **Palabras clave**

República unitaria, descentralización, autonomía territorial, entidades territoriales, democracia.

### **Introducción**

La Constitución Política de 1991 definió al Estado colombiano como Social y de Derecho. Así mismo, como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; democrática, participativa y pluralista; fundada en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general –artículo 1. El alcance, características y límites de los principios “unidad de la república”, “descentralización” y “autonomía territorial” no ha sido un debate pacífico, ni a lo largo de la historia constitucional colombiana ni en el marco de la vigencia de la Constitución Política de 1991. El proceso constitucional colombiano se ha caracterizado por la presencia de lo que algunos autores denominan constantes estructurales del constitucionalismo. Estas pueden clasificarse como constantes del contexto constitucional (Cifuentes-Muñoz, 1995), constantes de los contenidos constitucionales (Valencia-Villa, 1987) y constantes del proceso constitucional (Quinche-Ramírez, 2009).

Las constantes del contexto hacen referencia al conjunto de elementos políticos, económicos, sociales y culturales que caracterizan las situaciones en las que nacen, operan y –eventualmente- fracasan los contenidos y procesos constitucionales. Estas características pueden sintetizarse en el fenómeno de violencia generalizada que hace presencia en el territorio, la exclusión –e invisibilización- al que resultan sometidos sujetos, colectivos y comunidades, y la precariedad, consecuencia de la inequitativa distribución de la riqueza urbana y rural.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

Por su parte, dentro de las constantes del contenido se resaltan: republicanismo, centralismo, presidencialismo, confesionalismo y relación entre libertades y poder público. El Republicanismo es la forma tradicional como se organizan los regímenes democráticos liberales, caracterizado por la prevalencia de la racionalidad moderna, donde se privilegia la razón y la juridicidad, de las cuales derivan la racionalidad jurídica, el reconocimiento de libertades, la supremacía de la ley y la limitación al poder.

Por su parte, el centralismo determina la relación de dependencia y sometimiento de las regiones y las localidades al poder central, representado fundamentalmente en el ejecutivo. Esta relación entre centralismo y poder ejecutivo ubica al presidente de la república en una posición privilegiada frente a los demás poderes públicos, en particular frente al poder judicial. Así, puede afirmarse que un fuerte centralismo se traduce en un fuerte presidencialismo.

El confesionalismo permite entender la incidencia del poder eclesial en relación con la definición de los contenidos constitucionales, el ejercicio del poder público y la determinación del alcance de los derechos y las libertades públicas. Todos los elementos se conjugan para proponer una paradójica y tensionante relación entre el reconocimiento –en ocasiones amplio, en otras restringido- de derechos y libertades, y el régimen de competencias de poderes públicos –particularmente del poder ejecutivo-, facultados para limitarlos y, en no pocas ocasiones, suspenderlos.

Se identifican como constantes estructurales del proceso constitucional el reformismo, la volatilidad, la debilidad y la regresividad. El reformismo puede ser definido como un dispositivo ideológico orientado a la prevención del cambio y el mantenimiento del orden de las cosas. Asegura la vigencia de la cultura legalista y de la excepcionalidad, y la eficacia simbólica del derecho. Por su parte, la volatilidad define el carácter efímero de los contenidos constitucionales; la debilidad da cuenta de la ausencia e ineficacia de los diseños institucionales y dispositivos para la garantía y protección de los contenidos constitucionales, y la regresividad permite entender cómo y por qué los procesos de transformación constitucional parecen estar orientados a la instauración de fórmulas e instituciones constitucionales desueltas por ilegítimas o inconvenientes.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

Los principios de unidad de la república, descentralización y autonomía territorial no son ajenos a los impactos que estos elementos característicos del constitucionalismo colombiano producen en la determinación del alcance y límites de los contenidos constitucionales, en relación con el modelo democrático propuesto por el Constituyente de 1991. Por ello se propone en este texto determinar este impacto y, para ello, mediante el levantamiento y procesamiento de fuentes secundarias –literatura especializada- y fuentes primarias –constituciones políticas-, se describe de forma breve los contenidos de las constituciones colombianas de los siglos XIX, XX y XXI en relación con la unidad de la República, la descentralización y la autonomía territorial; para, a partir del trabajo con fuentes primarias –Constitución Política de 1991 y jurisprudencia de la Corte Constitucional-, determinar el alcance de estas categorías en el derecho positivo constitucional vigente.

En primer lugar se describe la evolución histórica de la descentralización y la autonomía territorial a partir del nacimiento de la República –siglo XIX- y durante la vigencia de la Constitución de 1886 –siglo XX. Posteriormente se describirá el alcance y los límites de principios en la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional –siglo XXI. Finalmente, se presentan algunas conclusiones en relación con los retos a los que se enfrentan los territorios en relación con el modelo democrático a propósito de la tensión entre la unidad de la república, la descentralización y la autonomía territorial.

## **1. Evolución constitucional de la descentralización y la autonomía territorial en Colombia**

En el presente apartado se describirá de forma sintética la evolución constitucional de la unidad de la República, la descentralización y la autonomía territorial durante de los siglos XIX y XX en Colombia.

### ***1.1. La descentralización y la autonomía territorial en el constitucionalismo del siglo XIX***

La primera mitad del siglo XIX estuvo caracterizada por una apuesta constitucional unitarista y centralista, a pesar de los deseos de la independencia de emular el modelo federal norteamericano. Así, el Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe de 1810 –Acta

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

de Independencia-, donde hubo una participación pluralista de notables en su construcción –prelados, eclesiásticos, seculares y regulares-, proclamó un sistema federativo con soberanía popular.

Entre 1810 y 1815 se expidieron 12 constituciones provinciales acompañadas de conflictos regionales y locales, que daban cuenta de lo fragmentada que se encontraba la nación y de la imposibilidad de construir un proyecto político y jurídico de escala nacional con base en el federalismo. Al parecer desconocía el proyecto de independencia el carácter natural de la República unitaria como forma originaria del Estado territorial y del Estado nación.

En 1819 se expide la Ley Fundamental de Angostura, donde Venezuela y la Nueva Granada pasaron a llamarse la República de Colombia y la división territorial se definía por departamentos: Venezuela (Caracas), Quito (Quito) y Cundinamarca (Bogotá). Cada Departamento tendría una Administración superior y un Jefe, nombrado para ese momento por el Congreso con título de Vicepresidente, conforme a su artículo 6. Se trata de una norma fundamentalmente orgánica y convocaba para 1821 a la creación de una nueva constitución, cuando se expediría la de la Gran Colombia. Ésta radicó la titularidad de la soberanía en la nación, proclamó un gobierno popular y representativo con sufragio indirecto por departamentos, provincias, cantones y parroquias, a través de las asambleas electorales de las provincias y parroquias. La división administrativa era por departamentos, provincias, cantones y parroquias. Bajo este régimen el nivel de autonomía de las provincias y cantones era inexistente, toda vez que se encontraban sometidos al intendente del respectivo departamento, que a su vez era nombrado por el presidente. (Robledo-Silva, 2010)

El Decreto de la Dictadura de Bolívar, expedido en 1828, recrudence el régimen unitario fuertemente centralista, al disponer, entre otras cosas, la distribución del territorio por prefecturas –artículo 11- precedidas por un prefecto –artículo 12. Estos serían los jefes superiores políticos en sus respectivos distritos, y en ellos los agentes naturales e inmediatos del jefe de Estado. Sus funciones y deberes son los que les atribuyan las leyes a los antiguos intendentes –artículo 13. Finalmente, se suprimió las intendencias de los departamentos y dispuso que cada provincia será administrada por un gobernador.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

La Constitución del Congreso Admirable, que entra en vigencia en 1830, crea la Gran Colombia. La definía como un Estado centralizado a pesar de la extensión del territorio. Declaraba la soberanía nacional –artículo 3-, la división administrativa del territorio en departamentos, provincias, cantones y parroquias –artículo 5-, y un régimen de democracia representativa indirecta –artículos 17, 21, 24, 27, entre otros. Ante esta situación formal la autonomía territorial desaparece, dando lugar a un modelo fuertemente jerarquizado –de tradición napoleónico- con fuerte dependencia del poder central, y ante la imposibilidad material de ejercer control sobre todo el territorio, pronto se disolvió la Gran Colombia con la temprana separación de las provincias de Venezuela y Ecuador en 1830. Ello ha permitido afirmar que esta Constitución nació muerta.

En 1832 se expide la Constitución Política del Estado de Nueva Granada. Desde su preámbulo se anticipa su espíritu descentralizador, aunque mantiene la fórmula de Estado unitario<sup>1</sup>. Sin embargo, en términos materiales se mantiene un fuerte régimen centralista, donde el poder central continúa como titular de una gran parte de las funciones estatales, acompañado de la ausencia de un verdadero régimen de competencias de las provincias, en desmedro de la autonomía territorial. (Robledo-Silva, 2010)

La Constitución de la República de Nueva Granada de 1843 exacerbó el régimen unitario centralista. De fuerte raigambre conservadora, refuerza el poder del ejecutivo -que ahora es, además de jefe de la administración, jefe de la Nación-, modera el espíritu y las pretensiones de descentralización de la Constitución que le precede y fortalece el principio de autoridad en manos del ejecutivo. Así, dejó en manos del legislador la organización municipal<sup>2</sup>. En vigencia de estas constituciones -1821, 1830, 1832 y 1843- “[...] la

---

<sup>1</sup> En el preámbulo se dispone: "En la constitución, igualmente, se ha procurado fijar la importancia de las provincias del Estado, concediendo a cada una de ellas una cámara que cuide de sus propios intereses, que supervigile sus establecimientos, que fomente su industria, que difunda la ilustración, y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados, y de los de la Nueva Granada entera. En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en las manos de sus inmediatos mandatarios".

<sup>2</sup> Artículo 8.- El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división por provincias, y la de éstas por cantones; y determinará la autoridad por quién, y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

situación de los municipios y las provincias [...] fue bastante penosa, se les negaron sus libertades y la autonomía quedó prácticamente eliminada” (Robledo-Silva, 2010, pág. 198). Con la Constitución de 1853, de la Confederación Granadina, se abre paso al desmonte del fuerte centralismo de la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, esta es precedida por la expedición de la Ley Orgánica de la Administración y Régimen Municipal en 1848. De esta Ley, Robledo-Silva (2010) destaca los artículos 1 y 2, de los cuales se desprenden por lo menos tres observaciones en relación con el avance del modelo de descentralización y autonomía territorial. (i) De un lado, resalta que ahora el régimen territorial incluye tres entidades territoriales distintas; (ii) de otro lado, se le reconoce niveles de autonomía a estas entidades territoriales en el marco del Estado unitario, y finalmente, (iii) desde el punto de vista orgánico, crea órganos de gobierno para estas entidades territoriales. (Robledo-Silva, 2010)

La mencionada Constitución de 1853 moderó el régimen centralizado, estableciendo para la administración general un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable, donde se reservaba a las provincias o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud, quedando al Gobierno general con unas funciones residuales. Así, se le reconoció a las provincias autonomía para darse su propia organización, gobernarse y administrar sus propios asuntos, solo sometidos a la Constitución, las leyes y las órdenes presidenciales. (Robledo-Silva, 2010).

La Constitución para la Confederación Granadina de 1858 acepta el federalismo, amplió las facultades de los gobiernos de los estados otorgándoseles competencias en aspectos no atribuidos expresamente a la Confederación e, incluso, permitió que algunos municipios se dieran sus propias constituciones. Sería la Constitución política de los Estados Unidos de Colombia, expedida en 1863, de orientación liberal, la que radicalizaría el federalismo, la descentralización y el régimen de libertades públicas. Al Gobierno central se le delegaron algunas competencias residuales, quedando las demás asumidas por los Estados federados. Dentro de esas competencias, obviamente, se encontraba la competencia para darse su propia constitución. Se fortaleció la autonomía territorial de los Estados –no así de las

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

provincias, municipios y distritos- permitiéndoles, incluso, anular actos Congreso nacional o del poder ejecutivo. (Robledo-Silva, 2010)

De la anterior descripción puede afirmarse que, contrario a lo que sucediera entre la independencia y la primera mitad del siglo XIX, a partir de 1848 y hasta 1886 –cuando se expide la Constitución de la Regeneración- se fortaleció la autonomía, la descentralización y la federación.

### ***1.2.La descentralización y la autonomía territorial en la Constitución Política de 1886 y sus reformas***

La Constitución de 1886 sería la Constitución del periodo de la Regeneración. De fuertes bases conservadoras, tradicionalista y autoritaria, revive el espíritu unitario y centralista del constitucionalismo de la primera mitad del siglo XIX –regresividad. Esta reconstituye la nación como una República unitaria –artículo 1-, declara la unidad política como fin de la Constitución –Preámbulo-, la soberanía nacional –artículo 2-, y la pertenencia del territorio a la nación –artículo 4.

Crea un Estado unitario con centralización política y una formal descentralización administrativa; elementos que serían parte de los principales debates y reformas constitucionales del siglo XX. Las provincias pasaron a llamarse departamentos y aquellas se conservaron, junto con los distritos municipales, como dependencias administrativas sometidas al poder central. El contexto impedía un proceso real de descentralización, amén de que resultaba anti-técnico asegurar la descentralización administrativa con la rígida centralización política. Ello se expresaba en el carácter de libre nombramiento y remoción presidencial de los gobernadores, quienes a su vez nombraban alcaldes como sus representantes, que sumado al carácter confesional, las limitadas libertades públicas y el regio presidencialismo, desvirtuaban la fórmula de descentralización administrativa.

El siglo XX sometió a la Constitución de 1886 a 67 reformas constitucionales –que dan cuenta del reformismo, volatilidad y debilidad como características del proceso constitucional-, antes de la expedición de la Constitución Política de 1991. De estas reformas se resaltan las de 1910, 1968 y 1986. El Acto Legislativo 3 de 1910 incorpora varias modificaciones que favorecieron el proceso de descentralización en el



Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

constitucionalismo colombiano, particularmente mediante el fortalecimiento de los departamentos. Así, disponía que los departamentos, para efectos de la administración pública, estarían regidos por un gobernador, agente del poder ejecutivo y jefe de la administración seccional –artículo 47. Así mismo, los departamentos tendrían independencia para la administración de los asuntos seccionales, solo con limitaciones constitucionales –artículo 48.

Mediante el Acto Legislativo 1 de 1968 se introducen importantes reformas que serían determinantes para la consolidación del régimen de descentralización y autonomía territorial en Colombia. Fortaleció al departamento como unidad administrativa, situando a las demás entidades territoriales en una posición de subordinación. Consagró la independencia del departamento en relación con los asuntos seccionales y sometió a la tutela departamental a los municipios –artículo 182-; creó las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, fortaleció el régimen de categorización de municipios y facultó a los concejos municipales para crear juntas administradoras locales. De otro lado, autorizó al legislador para crear divisiones administrativas para la planificación y desarrollo económico –artículo 7-; en materia fiscal, incorporó el situado fiscal –artículo 182, numerales 2 y 3-, y prohibió al legislador y al Gobierno Nacional conceder exenciones fiscales. Finalmente, le otorgó al legislador la facultad de distribuir los servicios públicos entre la Nación, los departamentos y los municipios.

La reforma constitucional de 1986 resulta trascendental para el proceso de descentralización. Puede definirse como el momento de consolidación de este proceso y de fortalecimiento del modelo democrático en la vigencia de la Constitución de 1886, bajo un régimen constitucional que privilegiaba la democracia representativa, indirecta, censitaria y centralizada. Así, el Acto Legislativo 1 de 1986 revive la elección popular de alcaldes –que ya había tenido vigencia en los inicios del siglo XIX en las constituciones provinciales y en la segunda mitad de éste siglo con el régimen confederado y federado- y la consulta popular.

De la descripción de lo acontecido a lo largo de los 105 años de vigencia de la Constitución de 1886 puede afirmarse que el siglo XX, escenario de fuertes batallas constitucionales

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

relativas a diversos temas, representó un proceso de tránsito de un modelo fuertemente centralista y autoritario, a un modelo de descentralización territorial y por servicios que serviría de caldo de cultivo para el fortalecimiento de la autonomía territorial y el modelo democrático participativo que se instauró con la expedición de la Constitución Política de 1991.

## **2. La descentralización y la autonomía territorial en la Constitución Política de 1991**

El contexto de creación y expedición de la Constitución Política de 1991 se caracteriza, además de aquellas que se han denominado constantes estructurales del constitucionalismo colombiano, por la crisis de gobernabilidad, representatividad y legitimidad de la institucionalidad, expresada en tres fenómenos particulares: la presencia de grupos insurgentes, la guerra narcotraficante y el fortalecimiento de los grupos de base social.

La gobernabilidad puede definirse a partir de dos dimensiones. De un lado, la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades individuales y colectivas, y responder de forma oportuna a las demandas ciudadanas. De otro lado, la capacidad del Estado para ejercer control sobre las violencias privadas en todo el territorio y hacerse obedecer mediante el uso legítimo de la fuerza. Ambas dimensiones se encontraban en crisis, en tanto los diseños institucionales y los mecanismos dispuestos para prestar el servicio público y crear las condiciones de posibilidades materiales para la efectividad de los derechos eran ineficaces. Ello se expresa en el fuerte descontento ciudadano, el aumento de la protesta social y la utilización de los poderes de excepción como mecanismos de control de ésta a través de mecanismos de control del mantenimiento del orden público.

Por su parte, la crisis de legitimidad define la falta de coordinación y correspondencia entre los intereses legítimos de los administrados en relación con la actividad del Estado, en particular de los gobiernos centrales y locales; que además delata la incapacidad de las estructuras de representación para servir como plataformas políticas e ideológicas de tránsito de los intereses legítimos de las comunidades hacia el poder público. La expresión material de estos fenómenos es el proceso de desideologización de los partidos políticos

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

tradicionales –liberal y conservador- a partir de la creación del Frente Nacional en 1957, y los altos niveles de abstencionismo electoral para las elecciones presidenciales.

En este contexto, y en el marco del particular proceso constituyente que dio lugar a la Constitución de 1991, en esta pueden identificarse por lo menos tres aspectos trascendentales que resultan radicalmente diferentes frente al régimen constitucional anterior: la relación entre el poder y el individuo, el concepto de sujeto de derechos y el modelo democrático. La tesis de este apartado es que el régimen de descentralización y autonomía territorial le apuesta a este tercer aspecto.

La regulación de los principios unidad de la República, descentralización y autonomía territorial resulta problemática en el régimen constitucional vigente en Colombia. La complejidad es consecuencia de las tensiones que existen entre el contenido y alcance del principio de unitario en relación con los otros dos, y ello incide en el modelo democrático. Para demostrar esta tesis, el presente apartado se propone describir la regulación del régimen descentralización y autonomía territorial en el texto original y las reformas a la Constitución Política de 1991, y el alcance que la Corte Constitucional le ha dado estas categorías, en relación con el principio de unidad de la República.

### ***2.1. Del texto de la Constitución Política de 1991 y sus reformas en materia de descentralización y autonomía territorial***

El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 dispone, entre otras cosas, que Colombia es un Estado Social de Derecho, que se organiza en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, y que es democrática, participativa y pluralista.

En relación con el régimen de unidad, descentralización y autonomía territorial, el Título XI de la Constitución regula lo relativo a la organización territorial. El artículo 285 faculta al legislador para determinar divisiones del territorio, además de las definidas por la Constitución. Las entidades territoriales, conforme con el artículo 286, son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; además, dispone el mismo artículo, podrán serlo las provincias y las regiones en los términos que define la Constitución y los que defina la Ley.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

El carácter de entidad territorial determina la autonomía para la gestión de sus intereses, sin más límites que los que imponen la Constitución y la Ley –artículo 287. El contenido de esta autonomía, conforme al mismo artículo 287, implica un conjunto de derechos en cabeza de las entidades territoriales: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y 4. Participar en las rentas nacionales.

El constituyente de 1991 relegó en el legislador el establecimiento del régimen de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Competencias que deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, definidos por la Ley –artículo 288. Ello lo hace el legislador a través de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República, 2011), conforme al contenido y procedimiento definidos, entre otros, por los artículos 151 y 288 de la Constitución Política.

De acuerdo al contenido de la autonomía, conforme a las disposiciones constitucionales, las entidades territoriales pueden autogobernarse y disponer de recursos propios y exógenos. En relación con lo primero, ello supone la posibilidad de elegir, a través del sufragio directo de los ciudadanos que ocupan el territorio que define la entidad territorial, a sus propias autoridades –alcaldes, concejos, gobernadores y asambleas, entre otros. En relación con lo segundo, pueden disponer de sus propios recursos y participar de las rentas nacionales. En relación con esto último, el legislador no puede disponer mediante exenciones ni preferencias de los tributos de las entidades territoriales –artículo 294-, y las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, y contratar créditos externos – artículo 295.

De otro lado, deben las entidades territoriales, en concertación con el gobierno nacional, elaborar y adoptar planes de desarrollo para el uso eficiente de los recursos y el adecuado desempeño de sus competencias –artículo 339. Así mismo, el gobierno nacional elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con la participación activa de, entre otros actores, las entidades territoriales –artículo 341. Todo conforme a lo previsto por la Ley Orgánica del Presupuesto –artículos 352 y 353.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

En relación con la descentralización, el artículo 209 dispone que la función administrativa, que está al servicio de los intereses generales, se desarrolla, entre otras formas, mediante la descentralización, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La descentralización puede ser territorial y por servicios. Esta última solo puede ejercerse por entidades creadas por la ley o con autorización de esta, quien además define su régimen jurídico –artículo 210.

Frente a las reformas constitucionales, se resaltan el Acto Legislativo 1 de 1995, mediante el cual se definió al Sistema General de Participaciones de departamentos, distritos y municipios y su incremento anual, de acuerdo con el promedio de los ingresos corrientes de la Nación (Transferencias), posteriormente reformado de nuevo por Acto Legislativo 1 de 2001 y el Acto Legislativo 3 de 2011. El primero cambia el monto de las participaciones o transferencias y ratifica que su porcentaje no podrá ser superior a la tasa de inflación causada para los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, más el 1,5%. Además creó el sistema regional de participaciones. El segundo establece el principio de sostenibilidad fiscal. Más adelante el Acto Legislativo 3 de 2011 constituiría el Sistema General de Regalías y modificaría los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

El Acto Legislativo 1 de 1996 modifica los artículos 299 y 300 de la Constitución. Mediante él se cambia el régimen de las Asambleas Departamentales, como corporaciones administrativas de elección popular, integradas por no menos de once miembros ni más de treinta, cada una. Su período se definió para cuatro años y su régimen de inhabilidades no puede ser menos estricto que el señalado para los congresistas. Definió además que los diputados tendrían derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarían amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social. El primer párrafo fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003, que posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-668, 2004).

En el año 2002, el Acto Legislativo 2 modificó el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, ampliando a cuatro años el mandato para estos representantes elegidos por el poder popular. Posteriormente, el Acto Legislativo 2 de 2004 permitió la reelección presidencial. Modificó los artículos 127, 197 y 204 de la Constitución Política y

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

estableció que "nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos". Además que "quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial".

El Acto Legislativo 2 de 2005 modificó el artículo 176 de la Constitución, entre otras cosas, disponiendo que para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y Bogotá, Distrito Capital, conformarán una circunscripción territorial. Más adelante, el Acto Legislativo 3 del mismo año, precisó los montos de población para cada circunscripción. Mientras en el acto legislativo 2 se hablaba de que habría dos representantes a la Cámara por cada 250 mil personas, esta nueva reforma dice que esos dos representantes se tomarán por cada 365 mil habitantes o fracción mayor de 185 mil que tengan en exceso sobre los primeros. Indicó además que en 2014 la base para la asignación de curules se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional. Posteriormente el Acto Legislativo 3 de 2007, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución, decidió que el Concejo Distrital de Bogotá se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales, iniciando su vigencia en las elecciones generales de octubre de 2007.

En el año 2007, el Acto Legislativo 2, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución, buscó declarar como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos, a Buenaventura y Tumaco. Algunos apartes, como declarar a Popayán, distrito histórico y ecoturístico; a Cúcuta, como distrito fronterizo; a Tunja, como distrito histórico y cultural, y a Turbo, como distrito especial, fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional (Sentencia C-033, 2009).

De lo descrito puede afirmarse, entre otras cosas, que el Constituyente de 1991 definió referentes institucionales y formales, y previó la creación de mecanismos para el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía territorial, en el marco de una República unitaria. Esto, aunado a una concepción compleja de la democracia, debería incidir en los diseños institucionales y los mecanismos de participación en el plano local y metropolitano.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

## ***2.2.La descentralización y la autonomía territorial en la jurisprudencia de la Corte Constitucional***

Conforme al artículo 241 de la Constitución Política, el constituyente de 1991 le confió a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política. En virtud de ello, entre otras funciones, la Corte ejerce el control de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales, las leyes y algunos decretos expedidos por el Presidente de la República, y realiza la eventual revisión de los fallos de tutela que emiten los demás jueces de la República. En ejercicio de estas funciones, corresponde a la Corte interpretar con autoridad el contenido y definir el alcance de las disposiciones constitucionales. Así que ha sido ella quien con autoridad ha definido la naturaleza, el contenido, las características y los límites de los principios de unidad de la República, descentralización y autonomía territorial.

Mediante Sentencia C-126 de 1993 la Corte Constitucional define el Estado unitario como “una organización centralizada a la cual le están subordinados los entes regionales y locales, los cuales, bajo la limitante de la centralización política, ejercen las competencias propias de la autonomía y la descentralización” (Sentencia C-126, 1993). Así mismo, precisaría que la Constitución Política de 1991 “revela una tendencia marcada hacia la acentuación y profundización de la descentralización y la autonomía concedidas a las entidades territoriales” (Sentencia C-126, 1993).

La autonomía territorial se define como “un poder de dirección política que la comunidad de cada localidad, reivindica para sí y ejerce por medio de sus representantes” (Sentencia C-535, 1996). Su núcleo esencial está constituido, en primer lugar, “por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses”, y en segundo lugar, por “la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias” (Sentencia C-535, 1996). De allí que para la Corte debe protegerse el derecho de toda entidad territorial para autodirigirse en sus particularidades respetando la facultad de dirección política que ostenta; de tal suerte que la autonomía no se agota en el derecho a gobernarse por

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

autoridades propias sino que, además, se extiende y se concreta en un poder de dirección administrativa dentro de los límites constitucionales y legales.

En tanto principio, la autonomía territorial “se desarrolla cuando al definir los caracteres de las entidades territoriales, no sólo les atribuye competencias propias, que son de la esencia de su autonomía, sino que afirma derechos y consagra poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores” (Sentencia C-126, 1993). Esto para la Corte Constitucional constituye un cambio cualitativo en la concepción de las entidades territoriales. En ese sentido, la autonomía no se materializa en simple traslado de funciones y responsabilidades, hacia la periferia desde el centro. Ella, más importante aún, se erige como un poder de dirección política (Sentencia C-534, 1996).

La autonomía territorial tiene un contenido mínimo, definido por el artículo 287 de la Constitución Política. En este se incorporan cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que deben ser respetados por el legislador. Además, la Corte ha reconocido que dentro de ese núcleo esencial está incluido el derecho a elaborar su propio presupuesto de renta y gastos, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales (Sentencia C-579, 2001); “las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 y los principios y sistemas específicos de articulación administrativa (planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros)” (Sentencia C-1258, 2001). Estos elementos constituyen el límite mínimo de la autonomía, simétrico al límite máximo, definido por el principio de unidad de la República (Sentencia C-1258, 2001).

De otro lado, la Corte Constitucional ha definido la relación entre la descentralización y la autonomía territorial. Así, considera que el “principio de descentralización consagrado como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, se materializa en las entidades territoriales cuando a éstas se les reconoce autonomía para la gestión de sus particulares intereses”; autonomía sujeta, para efectos de su realización, a los límites impuestos por la Constitución y la ley (Sentencia C-534, 1996). Esta relación está mediada por la vigencia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de las competencias en el ordenamiento territorial, sin que ello signifique un vaciamiento de las competencias asignadas a las entidades territoriales. (Sentencia C-894, 2003).



Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha precisado las diferencias entre la descentralización y la autonomía territorial. Así, ha sostenido que estas entrecruzan sus mecanismos de acción en diversos aspectos, pero responden a visiones diferentes. “Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas – territoriales y funcionales- en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses” (Sentencia C-478, 1992).

La vigencia de los principios de unidad de la República y autonomía territorial presenta tensiones (Zuluaga, 2001). Estas han sido resueltas por la Corte Constitucional, quien ha definido el alcance de las relaciones entre ambas categorías. Ha precisado la Corte que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, como forma de asegurar la vigencia de ambos principios, se le ha confiado al legislador (Sentencia C-149, 2010). La vigencia de ambos principios impone una realización armónica y no excluyente “que permita afirmar los intereses locales dentro del marco que delimita el ordenamiento superior, pues solo así se logrará el equilibrio requerido para, preservando el principio unitario que se consagró en la Carta Política como pilar fundamental del Estado, se garantice por lo menos la realización del núcleo esencial de la autonomía en las entidades territoriales, protegiendo y respetando el derecho que ellas tienen de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses” (Sentencia C-534, 1996). Las limitaciones, sin embargo, están determinadas por un interés superior. En este sentido, “las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas”. La razonabilidad de una limitación a la autonomía territorial debe analizarse la función limitada (Sentencia C-894, 2003).

Para ello la Corte construye la regla de limitaciones recíprocas, que asegure el equilibrio entre ambos principios: “la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general” (Sentencia C-579, 2001).

De esta regla de limitaciones recíprocas deriva una sub-regla en virtud de la cual la autonomía territorial encuentra sus límites en los intereses nacionales. Así, “la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República” (Sentencia C-579, 2001).

En ese mismo sentido, “[e]l legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución - en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales” (Sentencia C-1258, 2001).<sup>3</sup>

Finalmente, parece importante determinar la relación que existe para la Corte Constitucional entre los principios de unidad de la República, descentralización y autonomía. Así, para la Corte resultan compatibles los tres principios con fundamento en la soberanía popular, en tanto ni descentralización ni autonomía pretenden rivalizar con el carácter unitario del Estado colombiano, y esto se logra a partir del carácter democrático

---

<sup>3</sup> De esta suerte, ha considerado la Corte Constitucional que el límite mínimo no resulta afectado “cuando el legislador interviene en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes exógenas (transferencias de recursos a los departamentos y municipios, rentas cedidas, derechos de participación en las regalías y compensaciones, recursos transferidos a título de cofinanciación, entre otros), en especial cuando se trata de rentas de propiedad de la nación”. (Sentencia C-509, 2008). Véase también la Sentencia 077 (2012).

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

del Estado. “La elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial” (Sentencia C-517, 1992).

En este sentido, el poder de dirección de las entidades territoriales es clave para asegurar la autonomía, en tanto permite a la comunidad la elección de una opción de poder distinta al poder central, con base en la pluralidad y la diversidad. Ello permite la afirmación de los poderes locales sometidos a un ordenamiento superior (la Constitución y la Ley), lo que impide que la autonomía se configure como un poder soberano de las entidades territoriales y, por el contrario, se explique en un contexto unitario. A partir de allí se definen los límites recíprocos entre autonomía y unidad: “Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última” (Sentencia C-535, 1996).

### **3. Los retos que en materia democrática propone a la administración de los territorios la descentralización y la autonomía territorial**

Conforme a lo descrito de la historia constitucional del siglo XIX, se puede afirmar que su primera mitad se caracterizó por el privilegio de un modelo de centralización profunda, mientras su segunda mitad le apostó un proceso de fortalecimiento de la autonomía, la descentralización y la federación. Por su parte, la entrada en vigencia de la Constitución de 1886, en un claro retroceso institucional, instauró un modelo unitario, centralizado y presidencialista, que daría lugar a confrontaciones ideológicas que permitieron, entre otras cosas, el tránsito a un modelo de descentralización y autonomía territorial que se instauró con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

El Constituyente de 1991 dispondría de referentes formales para el diseño institucional y la implementación de mecanismos descentralizadores y de autonomía territorial, que deberían

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

impactar fuertemente el complejo modelo democrático que propone la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con lo expuesto, no solo en el contexto del derecho constitucional vigente y el alcance que a sus disposiciones le ha dado la Corte Constitucional, sino además por los datos que arroja la tradición constitucional de los siglos XIX, XX y XXI en Colombia, uno de los impactos más significativos de la evolución de los principios de descentralización y autonomía territorial se produce en el modelo democrático. En ese sentido, en el presente apartado se describe el alcance del principio democrático en el régimen constitucional vigente en Colombia para plantear los principales retos a los que se enfrentan los territorios y sus administraciones.

### ***3.1. Alcance del principio democrático en el régimen constitucional colombiano***

En relación con el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano, previsto por la Constitución Política de 1991, el artículo 2 –fines esenciales del Estado– dispone que debe éste facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Por su parte el artículo 3 titulariza la soberanía en el pueblo, dispone que de este emana el poder público y consagra la concurrencia entre un modelo de democracia directa y democracia representativa, de la mano del modelo de democracia participativa enunciado en el artículo 1. Estos elementos se soportan en la pretensión preambular de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes un conjunto de bienes jurídico en un marco democrático y participativo.

El artículo 40 titulariza el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. De allí que los ciudadanos puedan 1. Elegir y ser elegidos, 2. Tomar parte en las formas de participación democrática, 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas –parte del derecho consagrado en el artículo 107–, 4. Revocar el mandato de los elegidos, 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas, 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, y 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Así mismo, el artículo 103 consagra lo que podrían denominarse mecanismos formales de participación ciudadana. Por su parte, la

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

participación democrática funge como deber constitucional, conforme a lo previsto por el artículo 95 numeral 5.

El modelo democrático colombiano resulta complejo en su regulación formal conforme a las disposiciones constitucionales. Así, la definición de un modelo de Estado republicano, democrático, participativo y pluralista –conforme a lo previsto por el artículo 1 de la Constitución-; el carácter teleológico y esencial de la participación ciudadana en todos los asuntos –artículo 2 constitucional- y la titularización de la soberanía en el pueblo –artículo 3- invitan a pensar en varios elementos.

De un lado la vigencia de tres modelos democráticos, que coexisten en relación con sus diseños institucionales y mecanismos de efectividad: la democracia directa, la democracia representativa y la democracia participativa. De otro, la existencia de mecanismos formales e informales de participación ciudadana. Los primeros, entendidos como aquellos que se encuentran regulados por normas de derecho positivo vigente de escala constitucional, legal, reglamentaria e, incluso, local; los segundos como aquellos que no encuentran sustento en una norma de derecho positivo, sino que emergen como consecuencia del carácter teleológico y esencial de la participación. Finalmente, el proceso de ensanchamiento cualitativo y cuantitativo de la democracia en Colombia, que supone que cada vez más personas participan –ensanchamiento cuantitativo- del debate democrático de cada vez más asuntos–ensanchamiento cualitativo.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha determinado que la fórmula Estado Social de Derecho está compuesta por dos dimensiones: la cualitativa y la cuantitativa. En relación con la primera, el Estado Social de Derecho implica la existencia de mecanismos democráticos para la participación, mecanismos de limitación al poder público y mecanismos de garantía a los derechos. Por su parte, la dimensión cuantitativa supone la obligación del Estado de garantizar condiciones de existencia mínima para la vida digna. (Sentencia T-406, 1992).

Así mismo, ha dispuesto la Corte Constitucional que el principio democrático es universal y expansivo. “Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social” (Sentencia C-089, 1994). De otro lado, el principio democrático es expansivo “[...] pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción” (Sentencia C-089, 1994).

Finalmente, mediante Sentencia C-1338 (2000) dispuso la Corte Constitucional que la participación democrática constituye un fin, un principio, un derecho y un deber constitucional. Como principio “ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales” (Sentencia C-1338, 2000). Así mismo, desde el punto de vista del ciudadano es un derecho y un deber “toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores” (Sentencia C-1338, 2000).

### ***3.2.Principales retos de las administraciones territoriales locales en relación con el principio democrático en el marco de la descentralización y la autonomía territorial***

De la presentación realizada puede afirmarse que el debate y el tránsito de un modelo de Estado unitario fuertemente centralizado a un Estado unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales no han sido pacíficos. Bien, acompañado de conflictos y guerras civiles –siglo XIX-, ora de luchas formales por los contenidos constitucionales –siglo XX y XXI-, el debate y el tránsito han sido significativos para el modelo democrático propuesto por la Constitución de 1991.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

De la vigencia de esta última se concluye que en la determinación del alcance y sentido de los contenidos constitucionales que regulan la unidad, la descentralización y la autonomía, la Corte Constitucional ha sido la principal protagonista. Así, se ha permitido mediante su jurisprudencia definir el contenido de estos principios; el contenido mínimo, el núcleo esencial y los límites máximos y mínimos de la autonomía territorial; las diferencias y la relación teleológica que hay entre esta y la descentralización, aquella y la unidad de la República, y la relación entre estos tres principios: unidad de la República, descentralización y autonomía territorial.

Por su parte, frente al principio democrático, la Corte Constitucional ha determinado su carácter ontológico: opera como principio, fin, derecho y deber. Además tiene dimensiones cualitativas y cuantitativas, y un carácter universal y expansivo que, definitivamente deben invitar a pensar en la forma de asegurar su ensanchamiento cualitativo y cuantitativo. De esto, pueden derivarse una serie de retos para el modelo democrático en la gestión y administración de la ciudad región y la ciudad metropolitana: 1. Aseguramiento de estándares de democracia social y económica, además de política; 2. Diseños institucionales que favorezcan la participación ciudadana; 3. Diseño de mecanismos informales de participación ciudadana; 4. Fomento de la cultura política y democrática; y 5. Atención a los problemas estructurales de corrupción que minan la democracia.

En primer lugar, no basta con asegurar estándares de democracia política. Esta debe venir acompañada de la garantía de estándares de democracia social y democracia económica. Lo primero garantizaría la inclusión de amplios sectores sociales, políticos y económicos, tradicionalmente excluidos, en los debates democráticos. Lo segundo, garantizaría el cierre de brecha de inequidad en la generación y distribución de la riqueza en el territorio regional y metropolitano.

Para ello, en segundo lugar, debe existir un compromiso político y social en la configuración de diseños institucionales supramunicipales que garanticen la efectiva – eficiente y eficaz- participación de la ciudadanía regional y metropolitana en la identificación de las necesidades territoriales y la definición y priorización de las alternativas de solución a estas necesidades y problemas. De allí, en tercer lugar, que sea

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

necesario el despliegue de creatividad en el diseño de mecanismos informales de participación ciudadana –más allá de los formales previstos por la Constitución y la Ley– que rompan con los límites y cierren la brecha de la representación política en las instancias de deliberación regional y metropolitana.

En cuarto lugar, todo esto debe venir acompañado de una fuerte campaña pedagógica y andragógica de formación en cultura ciudadana, cultura democrática y cultura política que permita, entre otras cosas, en quinto lugar, fortalecer los mecanismos de control social y político al poder, como estrategia para superar los problemas estructurales de corrupción que aquejan a las administraciones territoriales en Colombia.

### **Trabajos citados**

Cifuentes-Muñoz, E. (1995). El constitucionalismo de la pobreza. *Dereito*, IV(2), 53-77.

Congreso de la República. (28 de junio de 2011). Ley 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Colombia: Diario Oficial 48115 de junio 29 de 2011.

*Constitución Política de Colombia*. (1991).

Quinche-Ramírez, M. F. (2009). *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus Reformas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Robledo-Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez-Martínez, E., & Coneo, E. (2013). Las finanzas públicas y la descentralización en Colombia en un escenario globalizado: reflexiones teóricas de su génesis. *Revista Análisis Público*, 2(2), 109-131.

Sentencia C-033, Expediente D-7302 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Manuel José Cepeda Espinosa 28 de enero de 2009).

Sentencia C-077, Expediente D- 8599 (Corte Constitucional, MP: Mauricio González Cuervo 15 de febrero de 2012).

Sentencia C-089, Expediente P.E.-004 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz 3 de marzo de 1994).



Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.

Sentencia C-1258, Expediente D-3585 (Corte Constitucional 29 de noviembre de 2001).

Sentencia C-126, Expediente D-106 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Marco Antonio Díaz Guevara 30 de marzo de 1993).

Sentencia C-1338, Expediente D-2905 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Cristina Pardo Schlesinger 4 de octubre de 2000).

Sentencia C-149, Expedientes D-7828 y D-7843 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Jorge Iván Palacio 4 de marzo de 2010).

Sentencia C-478, Proceso D-003 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz 6 de agosto de 1992).

Sentencia C-509, Expediente D-7002 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Mauricio González Cuervo 21 de mayo de 2008).

Sentencia C-517, Proceso D-001 (Corte Constitucional, MP: Ciro Angarita Barón 15 de septiembre de 1992).

Sentencia C-534, Expediente D-1171 (Corte Constitucional, MP: Fabio Morón Díaz 16 de octubre de 1996).

Sentencia C-535, Expediente D-1239 (Corte Constitucional, MP: Alejandro Martínez Caballero 16 de octubre de 1996).

Sentencia C-579, Expedientes D-3260 y D-3262 (acumulados) (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Eduardo Montealegre Lynett 5 de junio de 2001).

Sentencia C-668 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Alfredo Beltrán Sierra 13 de julio de 2004).

Sentencia C-894, Expediente D-4552 (Corte Constitucional, MP: Rodrigo Escobar Gil 7 de octubre de 2003).

Sentencia T-406, Expediente T-778 (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, MP: Ciro Angarita Barón 5 de junio de 1992).

Valencia-Villa, H. (1987). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Fondo editorial CEREC.

Zuluaga, R. (2001). La organización territorial del Estado en la Constitución de 1991. ¿Centralismo o autonomía? *Precedente*, 91-99.

Para citar: Molina-Saldarriaga, C. A. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Urbano. Universidad Nacional de Colombia.