

# EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA TERRITORIAL

## Realidad y experiencias comparadas

---

Gloria Mercedes Álvarez Núñez  
Jaime Castro Castro  
Lucy Cruz de Quiñones  
Liliana Estupiñán Achury  
Juan Carlos Ferrada Bórquez  
Iván Finot  
Augusto Hernández Becerra  
Francesc Homs I Molist  
Álvaro Lastra Jiménez  
Clara López Obregón  
Alberto Maldonado Copello  
Carlos Moreno Ospina  
Carlos Germán Navas Talero

Lucio Pegoraro  
Giorgia Pavani  
Sabrina Ragone  
Manuel Alberto Restrepo Medina  
Gloria Amparo Rodríguez  
Carlos Ariel Sánchez Torres  
Erwin Santamaría Ariza  
Horacio Serpa Uribe  
José Absalon Suárez Solís  
Eduardo Verano de la Rosa  
Gustavo Zafra Roldan  
Carlos Andrés Zapata Cardona

Liliana Estupiñán Achury  
Julio Gaitán Bohórquez  
-compiladores-





**UR**

# El principio constitucional de autonomía territorial

Realidad y experiencias comparadas

Liliana Estupiñán Achury

Julio Gaitán Bohórquez

*-compiladores-*



Colección Textos de Jurisprudencia

© 2010 Editorial Universidad del Rosario

© 2010 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,  
Facultad de Jurisprudencia

© 2010 Lucio Pegoraro, Giorgia Pavani, Sabrina Ragone, Francesc Homs I Molist, Juan Carlos Ferrada Bórquez, Iván Finot, Carlos Ariel Sánchez Torres, Erwin Santamaría Ariza, Augusto Hernández Becerra, Alberto Maldonado Copello, Lilibiana Estupiñán Achury, Lucy Cruz de Quiñones, Carlos Moreno Ospina, Gloria Mercedes Álvarez Núñez, Carlos Andrés Zapata Cardona, José Absalón Suárez Solís, Gloria Amparo Rodríguez, Álvaro Lastra Jiménez, Manuel Alberto Restrepo Medina, Carlos Germán Navas Talero, Clara López Obregón, Gustavo Zafra Roldán, Horacio Serpa Uribe, Jaime Castro Castro, Eduardo Verano de la Rosa

© 2010 Alejandro Venegas Franco, por la presentación

© 2010 Emilia Girón Reguera, por el prólogo

ISBN: 978-958-8298-

Primera edición: Bogotá D.C., agosto de 2010

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario

Corrección de estilo: Leonardo Holguín Rincón

Diseño de cubierta: Lucelly Anaconas

Diagramación: Precolombi EU-David Reyes

Impresión:

Editorial Universidad del Rosario

Carrera 7 No. 13-41, of. 501 • Tel: 297 02 00

Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario

---

El principio constitucional de autonomía territorial: realidad y experiencias comparadas / Lilibiana Estupiñán Achury y Julio Gaitán Bohórquez, compiladores. — Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010. 418 p. (Colección Textos de Jurisprudencia)

ISBN: 978-958-738 ----

Autonomía – Colombia / Autonomía – España / Colombia - Derecho Constitucional / Descentralización Administrativa – Colombia / Indígenas De Colombia – Situación Legal / Ordenamiento Territorial – Colombia / Relaciones Intergubernamentales Fiscales – Colombia / I. Estupiñán Achury, Lilibiana / II. Gaitán Bohórquez, Julio / III. Título. / IV. Serie

342.042

SCDD 20

---

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

# Contenido

Presentación.....	xi
<i>Alejandro Venegas Franco</i>	

Prólogo.....	xiii
<i>Emilia Girón Reguera</i>	

## Primera parte La autonomía territorial Experiencias comparadas

Autonomía y descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas.....	3
<i>Lucio Pegoraro</i>	

Tendencias y características de la descentralización en Europa: reflexiones comparadas sobre la autonomía territorial.....	25
<i>Giorgia Pavani, Sabrina Ragone</i>	

Una visión política de la autonomía territorial en España: treinta años de Estado autonómico español. Una mirada desde Cataluña.....	59
<i>Francesc Homs I Molist</i>	

La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada.....	73
<i>Juan Carlos Ferrada Bórquez</i>	

Descentralización y autonomía en América Latina: análisis y propuesta.....	99
<i>Iván Finot</i>	

Segunda parte  
Debates doctrinales e ideológicos acerca  
de la autonomía territorial en Colombia

Acercamiento a la historia de la representación territorial en Colombia. A propósito del derecho a gobernarse por autoridades propias .....	115
<i>Carlos Ariel Sánchez Torres, Erwin Santamaría Ariza</i>	
Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias .	147
<i>Augusto Hernández Becerra</i>	
Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales .....	153
<i>Alberto Maldonado Copello</i>	
¿Es autónoma Colombia para establecer y regular el tema de las transferencias intergubernamentales? ¿Autonomía o dependencia de las entidades territoriales en materia de transferencias intergubernamentales? .....	193
<i>Liliana Estupiñán Achury</i>	
Autonomía fiscal, competencias normativas y poder tributario de las entidades territoriales 1991-2008.....	229
<i>Lucy Cruz de Quiñones</i>	
Descentralización y relaciones intergubernamentales en Colombia. Servicios de acueducto y alcantarillado.....	239
<i>Carlos Moreno Ospina</i>	
Alcance de la autonomía en la prestación del servicio público de educación preescolar, primaria, secundaria y media .....	257
<i>Gloria Mercedes Álvarez Núñez</i>	

Tercera parte  
Territorios y autonomía

El reconocimiento jurídico de la autonomía de los pueblos indígenas en Colombia.....	269
<i>Carlos Andrés Zapata Cardona</i>	
Autonomía territorial en territorios ancestrales de comunidades negras: una mirada desde el Palenque Regional El Kongal (PCN).	291
<i>José Absalón Suárez Solís</i>	
La realidad de la autonomía de los territorios colectivos en Colombia ..	305
<i>Gloria Amparo Rodríguez</i>	
Las tendencias autonómicas en el Caribe colombiano .....	323
<i>Álvaro Lastra Jiménez</i>	
Bogotá: la ausencia de un estatuto de capitalidad afecta su autonomía como entidad territorial.....	347
<i>Manuel Alberto Restrepo Medina</i>	
Incidencia de la capitalidad de Cundinamarca sobre la autonomía del Distrito Capital .....	357
<i>Carlos Germán Navas Talero</i>	
Distrito Capital y autonomía territorial .....	363
<i>Clara López Obregón</i>	

Cuarta parte  
Una mirada al principio de autonomía territorial  
por los constituyentes de 1991

Avances y retrocesos de la autonomía territorial en Colombia.....	373
<i>Gustavo Zafra Roldán</i>	
¿Autonomía territorial o recentralización? .....	381
<i>Horacio Serpa Uribe</i>	

Estado actual de la descentralización y autonomía territorial en Colombia .....	385
<i>Jaime Castro Castro</i>	
Centralismo y autonomía. Diecinueve años después.....	389
<i>Eduardo Verano de la Rosa</i>	



## Presentación

El grupo de investigación en Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia (máxima categoría A1), desde 1998 ha desarrollado varios proyectos vinculados a los temas de territorio, poder y descentralización. Temas como región, federalismo, descentralización, recursos exógenos y endógenos, control fiscal territorial, tributación territorial y construcción de líneas jurisprudenciales, entre otros, han sido objeto de estudios sistemáticos de la Facultad de Jurisprudencia durante los últimos diez años. Las investigaciones se han abordado desde la perspectiva histórica y de derecho comparado. Libros, artículos, ensayos, ponencias, consultorías y eventos nacionales e internacionales dan cuenta del ejercicio académico dedicado al tema del territorio, el poder y la descentralización.

En desarrollo de dicho ejercicio académico se llevó a cabo la compilación y edición de la obra colectiva, titulada *El principio constitucional de la autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. El texto se divide en cuatro partes. La primera, “La autonomía territorial. Experiencias comparadas”, reúne textos de profesores internacionales dedicados al estudio de los modelos territoriales y la descentralización. Desde una perspectiva comparada o a manera de estudio de caso se estudian las tendencias y características de la descentralización y la autonomía en Europa y en algunos países de América Latina.

La segunda parte, “Debates doctrinales e ideológicos acerca de la autonomía territorial en Colombia”, se centra en un enfoque interdisciplinario y variado de quienes escriben y analizan el principio de autonomía territorial en Colombia. Los autores analizan el alcance de los artículos 1.º y 287 de la Constitución Política, entre otros temas, el asunto de la autonomía territorial y el derecho a gobernarse por autoridades propias, acercamiento a la histo-

ria de la representación territorial en Colombia, el alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, la relación entre los conceptos de autonomía territorial, transferencias intergubernamentales y Estado social de derecho, competencias normativas y poder tributario de las entidades territoriales, y el alcance de la autonomía en la prestación del servicio público de educación y los servicios de acueducto y alcantarillado.

Los autores que integran la tercera parte, “Territorios y autonomía”, abordan la autonomía territorial desde la perspectiva social y política. Así, se construyeron textos sobre la autonomía territorial indígena en Colombia, la autonomía en los territorios ancestrales de las comunidades negras, las tendencias autonómicas del Caribe colombiano, la autonomía del Distrito Capital y la necesaria construcción de un estatuto de capitalidad.

Finalmente, en la cuarta parte, “Una mirada al principio de autonomía territorial por los constituyentes de 1991”, cinco ex constituyentes hacen memoria del desarrollo precario del principio constitucional, luego de diecinueve años del proceso constituyente.

Esta es una obra completa y compleja que aporta al análisis del modelo territorial en Colombia y al alcance real del principio de autonomía territorial legado por el constituyente de 1991. La obra ha sido posible gracias al trabajo de compilación y edición académica de la profesora Liliana Estupiñán Achury, catedrática de la Facultad de Jurisprudencia, y del profesor Julio Gaitán Bohórquez, director del Doctorado en Derecho y de la línea de investigación “Pluralismo Jurídico y Administración” del grupo de Derecho Público (Categoría A1 adscrito a la Facultad de Jurisprudencia). La edición es prologada por Emilia Girón Reguera, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz (España), dedicada al estudio de la descentralización europea y se ha ocupado de manera especial del caso colombiano.

Alejandro Venegas Franco  
*Decano Facultad de Jurisprudencia*

## Prólogo

El principio de autonomía territorial es sancionado de forma generalizada en los textos constitucionales contemporáneos, hasta el extremo de que puede afirmarse sin ambages que la autonomía territorial es actualmente un principio estructural tanto en los Estados compuestos como en los Estados de corte unitario. Dicha aseveración no ensombrece que el alcance y contenido de tal principio varíe en cada ordenamiento en función del grado de descentralización territorial alcanzado, ya que esta puede ser meramente administrativa o de naturaleza política, e incluso en los modelos de descentralización, ya administrativos, ya políticos, las variantes pueden ser de muy distinto signo. El panorama se complica aún más si se tiene en cuenta que los niveles de descentralización administrativa y política no son excluyentes, antes bien son acumulables. Esto es, en los Estados federales y regionales, los niveles intermedios de gobierno –Estados federados o regiones– coexisten con los niveles locales de gobierno que, aun careciendo de autonomía política, disponen de autonomía administrativa. Y es que la autonomía territorial no es un principio absoluto, sino una cuestión de grado, cuyo contenido concreto requiere de una tarea de delimitación por parte de los operadores jurídicos. Labor ardua, porque se está en presencia de un concepto jurídico indeterminado que reviste una gran complejidad.

Aunque los textos constitucionales ofrecen algunas pautas para determinar su alcance, la jurisdicción constitucional de cada país suele ser quien despeja con sus pronunciamientos algunas de las incógnitas no resueltas en sede constitucional, contribuyendo a la edificación de los sistemas territoria-

les, que rara vez son modelos cerrados por las Constituciones. Tal apertura constitucional ha de ser valorada positivamente, porque permite dar una respuesta adecuada a las concretas necesidades que la cuestión territorial va planteando en cada Estado soberano, evitando que la adaptación a las nuevas circunstancias deba proceder obligatoriamente vía reforma constitucional. Tal es la finalidad de muchas de las lagunas que se detectan en las normas fundamentales, que se refieren a materias con un alto contenido político que el poder constituyente, de manera consciente e intencionada, no regula, bien en aras de poder alcanzar el consenso necesario entre las distintas fuerzas políticas que intervienen en la redacción de la Constitución, bien para permitir el encaje de regulaciones distintas en el marco constitucional.

Pese a la indeterminación constitucional, la constitucionalización del principio de autonomía territorial representa una garantía esencial, especialmente frente al legislativo central, porque de esta forma la estructura territorial descentralizada no queda al albur de las decisiones de mayorías parlamentarias coyunturales. Reconocimiento constitucional que preserva no solo su existencia, sino también un haz de facultades de los entes territoriales que no pueden ser desconocidas, porque permite hacerlos reconocibles. Y es que, aunque la idea de autonomía dependa de cada ordenamiento, en la medida en que admite una amplia pluralidad de configuraciones, está fuera de discusión que la autonomía de contenido político de un ente territorial comporta inexorablemente la posesión de potestades legislativas sobre determinadas materias. Estas son imprescindibles para actuar como una instancia de decisión política y, en consecuencia, tener capacidad para dirigir políticamente la comunidad que se asienta en su ámbito territorial, gestionando sus intereses propios a través de políticas propias, que pueden ser distintas de las de otras instancias.

La autonomía legislativa es, a mi juicio, un indicador necesario e imprescindible para poder calificar a un Estado como compuesto. Es indiferente la denominación que utilice la Constitución para definir la estructura territorial del país, porque el criterio decisivo habrá de ser que el poder legislativo se encuentre descentralizado. Ahora bien, la casuística de los sistemas de reparto competencial es de lo más variopinta. Ni en los Estados federales ni en los Estados regionales existe un único modelo de distribución de competencias. De lo que resulta que el volumen de competencias legislativas de que dis-

pongan las entidades de base territorial puede ser objeto de una muy diversa graduación. Al respecto, es interesante traer a colación el caso alemán, ya que pese a ser uno de los ejemplos más paradigmáticos de Estado Federal a nivel comparado, se caracteriza por su elevado grado de centralización en la esfera legislativa, dadas las amplias competencias legislativas que la Federación o *Bund* se reserva para sí. Lo que no significa que los *Länder* no tengan una importante capacidad de decisión, por cuanto la falta de amplias potestades legislativas se ha compensado en el orden federal alemán con la participación en el procedimiento de elaboración de las leyes federales a través de la segunda cámara parlamentaria, conocida como *Bundesrat*, en la que están representados los gobiernos de los distintos *Länder*. Su participación es decisiva, porque puede ejercer un poder de veto, que puede ser un veto parcial, que el *Bundestag* puede rechazar por las mayorías preestablecidas, o un veto absoluto, no superable por el *Bundestag*, porque los proyectos de ley federal tramitados requieren obligatoriamente su conformidad. Y aunque la reforma constitucional de 2006 ha reducido el número de proyectos de ley federales necesitados de asentimiento del *Bundesrat*, ha contrapesado la balanza a favor de los *Länder*, ampliándoles sus facultades legislativas.

Sin embargo, el grado de descentralización política no solo depende del *quantum* de materias sobre las que los niveles territoriales de gobierno hayan asumido competencias. Otra vertiente importantísima de la autonomía política territorial, que tiende a relegarse erróneamente a un segundo plano, pese a ser un instrumento indispensable para su consecución, es la autonomía financiera, esto es, la disponibilidad de recursos suficientes para ejercer de forma adecuada las competencias asumidas. Se trata igualmente de un concepto jurídico indeterminado, cuyo grado de reconocimiento está vinculado al sistema de financiación territorial que se articule en cada país.

Para la organización de la financiación, los Estados dotados de descentralización política –sean o no federales– pueden acudir a dos sistemas contrapuestos, el de unión o el de separación, o a un sistema mixto que combine elementos de uno y otro, resultando posibles múltiples combinaciones. Acoger el sistema de unión conlleva atribuir al poder central la titularidad exclusiva para establecer y recaudar los tributos, asignándoles luego a los territorios autónomos una cierta cantidad de dinero en función de las necesidades a las

que tengan que hacer frente. Por el contrario, el sistema de separación conduce a un reparto de todos los impuestos entre los diversos niveles de gobierno, ejerciendo de forma exclusiva en cada uno de ellos facultades normativas, administrativas y el derecho a la recaudación. El primero genera una gran dependencia financiera y, por tanto, un menor grado de autonomía política, mientras que el segundo incorpora un alto nivel de autogobierno.

Un mismo Estado compuesto puede llegar a ensayar distintos modelos de financiación en un mismo marco constitucional. Valga como ejemplo en esta ocasión España, que ha conocido la aplicación de cinco modelos de financiación desde que entraron en funcionamiento las comunidades autónomas, tras ejercitar el derecho a la autonomía que les reconocía el artículo 2 de la Constitución española de 1978. Los tres primeros modelos de financiación, vigentes en los quinquenios 1981-1986, 1987-1991 y 1992-1996, configuraron haciendas autonómicas dependientes financieramente del Gobierno central, por cuanto las transferencias estatales representaban la forma principal de financiación de las comunidades autónomas. Por el contrario, los dos últimos modelos de financiación, el aplicado en el período 1997-2001 y el sistema que entró en vigor en el año 2002 y que permanece vigente, impulsaron una hacienda pública autonómica menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionada por la riqueza generada en el propio territorio autonómico a través de la figura de los impuestos cedidos, esto es, impuestos de titularidad estatal que son cedidos total o parcialmente a las comunidades autónomas. Esta transformación de un sistema de financiación autonómica subordinado y dependiente hacia otro más corresponsable pretendió dar respuesta a los problemas que se habían suscitado en el Estado de las autonomías como consecuencia de la inadecuación del sistema fiscal centralizado al grado de descentralización política que se había alcanzado, muy cercano al de un Estado con estructura federal.

El caso español pone de relieve la importancia que reviste la autonomía financiera, porque, aunque es posible que en un Estado compuesto los entes políticamente autónomos sean dependientes financieramente del nivel central de gobierno, el desequilibrio entre un modelo de Estado descentralizado y un modelo financiero centralista puede acabar generando las siguientes disfunciones.

En primer lugar, la autonomía financiera puede resultar restringida, por consiguiente, la capacidad de decisión política mediatizada. Si los recursos que posibilitan los gastos para la gestión de las competencias propias provienen en gran medida de la Hacienda central y no son suficientes, la entidad territorial solo puede presionarla para obtener más ingresos, recurrir al endeudamiento o limitar, por falta de ingresos, el ejercicio de la autonomía política.

En segundo lugar, si los fondos que nutren las arcas de las haciendas descentralizadas son de procedencia estatal, se facilita la expansión incontenida e ineficiente del gasto público territorial y la descarga de responsabilidad política de los órganos territoriales de gobierno, que pueden ocultar sin grandes dificultades los defectos de una mala administración, alegando la insuficiencia de los recursos proporcionados por la Administración central.

Por último, la imposibilidad de que los ciudadanos-contribuyentes-votantes puedan, mediante su voto, controlar y limitar el poder fiscal y de gasto público, al no apreciar correctamente el costo impositivo de los servicios públicos prestados, ha constituido otra importante disfuncionalidad. Tal falta de perceptibilidad induce a los usuarios a una demanda excesiva o, incluso, a un uso abusivo de los servicios ofertados por el ente territorial, que no formularían de conocer los costos de provisión traducidos en impuestos.

Las líneas precedentes ponen de manifiesto que cada forma territorial de Estado tiene sus propios rasgos, por lo que es poco frecuente que los modelos territoriales se presenten en su estado puro. Esto es, las caracterizaciones generales de las formas de Estado elaboradas por la doctrina no suelen reproducirse en la totalidad de sus rasgos en la práctica. Esta diversidad de las formas de autonomía no resta utilidad a los simposios o publicaciones internacionales dedicados a la temática de la organización territorial del poder público, antes bien, constituyen una excelente oportunidad para intercambiar puntos de vista y reflexionar sobre las bondades, pero también sobre las imperfecciones y carencias de cada experiencia descentralizadora y, por ende, sobre los cauces o alternativas posibles para enmendar los fallos apreciados en su funcionamiento. Tal es el caso de *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*, publicada por la Editorial Universidad del Rosario, que constituye un valioso aporte al intenso debate sobre el proceso de reestructuración territorial desarrollado en Colombia

durante los últimos años. Al menos, este es el deseo de los participantes en esta publicación colectiva, que aspiran no solo a que este libro se convierta en un importante referente en el ámbito académico, sino también a que sea una fuente de información e inspiración de una reforma territorial necesaria en Colombia y que no debiera demorarse por más tiempo.

Emilia Girón Reguera  
*Profesora titular de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Cádiz, España*





Reflexiones doctrinales, académicas y jurisprudenciales han demostrado el alcance limitado del principio de autonomía territorial en el contexto de la república unitaria. El desarrollo del concepto en modelos territoriales regionales o federales hace evidente su precariedad y vulnerabilidad, bajo los límites de la forma de Estado unitario y los derechos taxativos de las entidades territoriales establecidos en la Constitución Política de 1991. Dieciocho años de la nueva carta de batalla invitan a repensar el alcance real del principio de autonomía territorial a la luz del derecho comparado, las tendencias mundiales en materia de organización del territorio y las experiencias de los actores territoriales y las comunidades que presencian de forma permanente las tensiones entre “el centro” y “la periferia”; generadas por el desarrollo de los principios territoriales de unidad, descentralización y autonomía.

Se trata de una obra completa y compleja que aporta al análisis del modelo territorial en Colombia y al alcance real del principio de autonomía territorial legado por la constituyente de 1991.

