**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL ACTO LEGISLATIVO No. 126 DE 2014, CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN CONGRUENTES LOS PERIODOS DE LAS AUTORIDADES DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO”.**

Bogotá D.C., 22 de octubre de 2014

Señor Representante

**JAIME BUENAHORA FEBRES CORDERO**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Presidente:

**Referencia: Informe de Ponencia Negativa para primer debate al Acto Legislativo No. 126 de 2014, Cámara “Por medio del cual se hacen congruentes los periodos de las autoridades de los distintos niveles de gobierno”.**

De conformidad con el encargo impartido por usted, presentamos a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al Acto Legislativo de la referencia, “por medio del cual se hacen congruentes los periodos de las autoridades de los distintos niveles de gobierno”, presentado por el señor Ministro del Interior, Dr. Juan Fernando Cristo Bustos.

El presente Acto Legislativo tiene por objeto:

1. Ordenar que los periodos de las autoridades territoriales se inicie el primero de enero del año inmediatamente siguiente al del inicio del periodo presidencial.
2. Disponer que las elecciones de dichas autoridades se haga el mismo año de las del Presidente y Congreso.
3. Mantener el principio de los calendarios electorales separados para las autoridades de los distintos niveles de gobiernos.
4. Adoptar el próximo periodo como un periodo de transición y por tanto disponer que el próximo periodo de las autoridades territoriales será de tres años y no de cuatro como es lo ordinario. Esta transitoriedad será por una sola vez, pasada la cual se volverá al periodo ordinario de cuatro años.
5. Autorizar, por esta vez, a los actuales Gobernadores y Alcaldes a postularse a la reelección inmediata.

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El Proyecto Acto Legislativo en mención fue presentado por el señor Ministro del Interior, Dr. Juan Fernando Cristo Bustos el 26 de septiembre de 2014, para trámite legislativo y ha sido puesto en consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para su análisis pertinente.

Este acto legislativo se encuentra fundamentado en varias razones que su autor expone a continuación:

**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Constitución colombiana adoptó tres principios que en la práctica han tenido dificultades para compaginarse: de una parte, el derecho de todos a elegir autoridades en los niveles nacional, departamental y municipal; de otra, la realización de las votaciones en días diferentes y finalmente, la necesidad de coordinar e incluso de concertar (artículo 339 C.P.) los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el de la Nación y el Gobierno nacional.

El hecho de que los períodos de las autoridades nacionales no coincida con el de las autoridades territoriales ha generado una dificultad práctica consistente en que los alcaldes y gobernadores se ven en la obligación de proponer y adoptar un Plan de Desarrollo congruente con el de un Presidente, que cambia en la mitad de su período y formula un nuevo Plan que ya no se adecúa al inicialmente aprobado en Departamentos y Municipios.

Esta situación genera enormes dificultades, no solo de coordinación sino de eficacia en las políticas públicas. Las estrategias nacionales definidas en el Plan de Desarrollo se formulan en la mitad del período de ejecución de un plan territorial que a su vez se formuló con otro Plan vigente, lo cual se convierte en obstáculo para la implementación de las mismas en el territorio.

Ello hace que sea necesario adoptar los correctivos para enmendar esa situación y no hay otra mejor manera de hacerlo que adoptando como principio constitucional que los períodos institucionales de las autoridades de las entidades territoriales comienzan el 1 de Enero del año inmediatamente siguiente a aquel en el que comienza el período presidencial.

Ahora, la modificación constitucional que tome esta decisión deberá tener en cuenta los otros principios, distintos al de la coordinación que es el que se pretende hacer efectivo, que la propia Carta introdujo como principios rectores como son el de la autonomía de las entidades territoriales y la promoción del pluralismo en lo político.

Cuando la Constitución previó que las elecciones debían realizarse en días separados lo que buscó fue permitir que los temas regionales y locales tuvieran un amplio espacio de examen y debate por parte de los ciudadanos en forma tal que les permitiera tomar las decisiones electorales que a su juicio resultaren más convenientes.

El otro efecto que seguramente previó el constituyente al ordenar que las elecciones se hicieran en días separados fue el de promover el pluralismo político.

Unas elecciones un mismo día generan una consecuencia sobre el sistema de partidos, que es que las fuerzas políticas tienen a agruparse en dos grandes sectores dado que en un mismo ambiente y dentro de un mismo contexto de opinión pública es posible que los dos candidatos con mayor opción de llegar a la Presidencia de la República consigan, también los apoyos de los otros candidatos – en este caso los de los aspirantes a los cargos de las autoridades territoriales- lo que en el mediano plazo conduce a un bipartidismo que los Constituyentes del 91 quisieron, con razón, combatir, con distintas reglas dirigidas a estimular la existencia de varias agrupaciones políticas con capacidad real de llegar al poder.

Se repite entonces, que la fórmula que se adopte para conseguir que el principio de coordinación entre los distintos niveles de gobierno sea más eficaz no signifique un perjuicio para el pluralismo, ni para la autonomía de las entidades territoriales.

Con las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional, después de escuchar a diferentes voceros de los partidos políticos y a representantes de los alcaldes, gobernadores y demás autoridades territoriales ha diseñado una propuesta que puso en consideración del Congreso de la República, con la solicitud de que se apruebe un acto legislativo en el que se adopte el objetivo descrito anteriormente, sustentándolas en las siguientes razones:

LA UNIFICACIÓN DE LOS PERÍODOS

En la parte introductoria ya se señalaron los propósitos de unificar lo más posible los períodos de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

La propuesta se hace supone que los periodos de las autoridades territoriales se inicia, cinco meses después del inicio del periodo presidencial, tiempo necesario para dar la oportunidad al Gobierno nacional de preparar el Plan de Desarrollo, en forma tal que cuando inicie el proceso de planeación de las entidades territoriales ya se cuente con el documento base preparado en la Nación.

Algunas personas habían propuesto que el período de alcaldes y gobernadores comenzara unos meses antes que el del Presidente, pero ello obligaría a los alcaldes a iniciar su proceso de planeación sin que la Nación haya identificado las estrategias nacionales y las políticas públicas prioritarias que pretende poner en práctica en el siguiente período, con lo que el propósito de eficacia del principio de coordinación no se conseguiría.

Otras manifestaron su intención de que los períodos coincidieran exactamente pero esa propuesta, a juicio del Gobierno, tiene dos efectos negativos: uno, que los períodos de las autoridades territoriales comenzaría en la mitad del año fiscal creando unas tensiones políticas con los gobiernos salientes sobre el nivel de compromiso del gasto e incentivando a los gobernantes salientes a comprometer en su totalidad el presupuesto antes de la terminación de su período. El otro efecto negativo es que ello obligaría a la unificación del calendario electoral, que como se ha dicho, afecta el pluralismo político y la autonomía de las entidades territoriales.

Por las razones expuestas, el Gobierno ha decidido proponer la fórmula de tener elecciones separadas, pero el mismo año, e iniciar el período de las autoridades territoriales unos meses después de el del Gobierno Nacional.

EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

El Gobierno evaluó distintas fórmulas: encontró que la prórroga del período de los actuales mandatarios decretada directamente por el constituyente derivado generaba una enorme controversia e incertidumbre jurídica , que independientemente de cual fuera la conclusión resultaba a todas luces inconveniente para la estabilidad institucional y para la certeza que deben tener las reglas en la democracia.

Se evaluó, como ya se señaló que la transición fuera hasta conseguir que alcaldes y gobernadores se posesionaran unos meses antes del Presidente, pero se desechó porque no conducía al objetivo buscado.

Se revisó la idea de que el periodo de los elegidos en el año 2015 llegara hasta empatar con el del siguiente Presidente, es decir hasta el 2022, con un período de siete años por una sola vez. Esta idea resultaba riesgosa desde el punto de vista político y podría conducir a entronizar a unos mandatarios locales y regionales por un período exageradamente largo. Además esta fórmula en la práctica alargaba la transición lo cual es siempre indeseable.

Finalmente, se encontró que la propuesta de un período de tres años es la menos traumática, ya que permite que los próximos mandatarios tengan un período, recortado pero razonable para poder adelantar una gestión con resultados. El período de tres años lo tuvimos hasta hace poco y muchos mandatarios locales consiguieron muy importantes resultados en esos tres años. Baste recordar que los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, gobernaron a Bogotá en períodos de tres años.

Se propone autorizar la postulación de los actuales alcaldes y gobernadores porque con ello se minimiza el período del recorte y se permite que por decisión popular se garantice continuidad en las políticas públicas de ese período reducido, con lo que la eventual “inestabilidad” de las mismas solo ocurriría si los ciudadanos quisieran un cambio de rumbo.

La propuesta de reelección es por una sola vez y con carácter puramente excepcional por las razones señaladas, dado que el Gobierno y la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Congreso consideran que al contrario se deben adoptar las decisiones para impedir que funcionarios de elección popular o escogidos por cuerpos colegiados no puedan ser reelegidos.

Con las anteriores consideraciones dejo para su examen el presente proyecto de acto legislativo, con el deseo de que la mayoría de los Congresistas compartan las razones aquí expresadas que, a nuestro juicio, redundaran en el objetivo de tener un estado más eficaz.

**2.1 IMPACTO FISCAL**

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que busca la unificación de periodos de las autoridades de los distintos niveles del Gobierno, dentro del sistema electoral existente.

**3. MARCO JURIDICO DEL PROYECTO**

Respecto a este tipo de iniciativas del Gobierno, en las que se pretende sustituir la Constitución Política, la jurisprudencia y la ley han sido suficientemente claras en afirmar que adolecen de un vicio de Competencia como consecuencia de la tramitación de una “sustitución” constitucional a través de un acto legislativo. A partir de esta consideración en el capitulo referente a las consideraciones se procederá a abordar el tema objeto de estudio.

**4. CONSIDERACIONES**

El centralismo ha sido una de las constantes en la historia política de América Latina. Dentro de las razones que llevaron a esto tenemos las guerras civiles que del siglo XIX. Posteriormente, la presencia en la región de gobiernos dictatoriales fortalecieron la idea de la centralización.

La llegada de la industrialización, la urbanización y los cambios introducidos a partir de comienzos del siglo XX, permitieron una reingeniería del poder y del Estado, pero no modificaron el marcado concepto centralista de los países latino americanos.

Solo hasta la década de los 80, y ante la inminente incapacidad del Gobierno Central en sufragar lo que implicaba el centralismo, se promovió la idea de la descentralización.

En Colombia, no fuimos ajenos a esta forma de Gobierno y solo hasta 1984 a través del Ministro de Gobierno de la época, Dr. Jaime Castro Castro, surge con fuerza y compromiso la “descentralización”, principio constitucional que después de un largo trasegar, hoy constituye un eje definitorio de nuestra Constitución.

En el marco de la “primera ola” de reformas de Estado apoyadas por el Banco Mundial, se incentiva el fortalecimiento de los gobiernos locales con el fin de promover una mayor participación ciudadana, mayor transparencia y rendición de cuentas de las autoridades políticas[[1]](#footnote-1). Con el fortalecimiento de este nivel de gobierno se buscaba alcanzar lo que Alexis de Tocqueville planteaba desde 1835 en su obra “La Democracia en América”, que los municipios con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, lo cual conlleva una verdadera pedagogía de la democracia.

Este escenario plantea una disyuntiva política, social e histórica respecto de las razones con las cuales el gobierno central pretende la unificación del calendario electoral para realizar en el mismo año las elecciones de las autoridades regionales, de congreso y presidenciales. En esta ponencia se exponen las razones por las cuales aprobar el contenido de este acto legislativo no solo es inconstitucional, sino que además resulta inconveniente para la democracia y el Estado Social de derecho.

Lo realmente importante, más allá de realizar una exhaustiva y airada búsqueda de antecedentes históricas sobre la importancia de respetar la ingeniería electoral que hoy existe en cuanto a periodos y fechas de elección –ya sea en la época del Virreinato de la época de la Nueva Granada o en la mitología del 09 de abril de 1948, o en la versión criolla de la Comuna de París o Barrancabermeja-, o de construir la invención de “una fórmula mágica” electoral, esta ponencia pretende demostrar la conveniencia en respetar y mantener la independencia de poderes y la autonomía regional o también llamada “descentralización” en todos los aspectos, en especial el de la elección de las autoridades locales, con la mayor libertad posible de los intereses coyunturales del gobierno de turno.

La defensa de un país diverso en regiones, climas, visiones de la naturaleza del Estado y la sociedad de la Nación deben ser permitida con toda la garantía institucional. Defender la autonomía regional dentro de un orden territorial y político administrativo dentro de una cohesión nacional es un deber del Congreso de la República.

A continuación se presentan los principales argumentos por los cuales se considera que las razones esgrimidas por el gobierno no son suficientes, legales, ni válidas para dar curso a este acto legislativo:

**4.1 El juicio de sustitución es un juicio sobre la validez del acto legislativo, desde un punto de vista procedimental**

El vicio de competencia se concreta a través del juicio sustitución, y éste es un juicio sobre la validez de la ley, no solo por el trámite en su formación sino por la competencia del órgano que emite esa fuente formal del ordenamiento jurídico en Colombia, es decir, se refiere a la competencia del Congreso para asumir las reformas constitucionales, la cual tiene límites.

La Corte Constitucional ha descrito los criterios de validez en el ordenamiento, sobre el particular ha dicho que: “Para que una norma jurídica sea válida debe cumplir los siguientes requisitos:1) Debe haber sido producida por el órgano competente. En todo ordenamiento jurídico existen habilitaciones a favor de determinadas autoridades para producir normas, de modo que si la norma no ha sido producida o dictada por la autoridad o sujeto competente, no es considerada como válida. 2) Debe haber sido producida a través del procedimiento adecuado. Las normas son el resultado de un procedimiento, por medio del cual se va construyendo y definiendo la voluntad del órgano competente productor. El incumplimiento de las exigencias de la manera como se producen las normas determina su invalidez. 3) No debe estar en contradicción con otras normas superiores a ella del mismo sistema jurídico. El sistema jurídico tiene una estructura jerárquica que hace que la norma de inferior jerarquía no puede contradecir lo establecido en las superiores. Si lo hace esa contradicción es motivo de invalidez de la de inferior jerarquía.”[[2]](#footnote-2)

Ahora bien, el vicio de competencia que se concreta a través del juicio de sustitución de la Constitución, es un criterio que atiende al aspecto procedimental de la validez, pues la competencia es un requisito necesario y previo a poner en marcha el procedimiento establecido, por ejemplo, en el caso que nos ocupa para el trámite del acto legislativo; por tal razón, el vicio de competencia hace pare del control que debe ejercer la jurisdicción. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho que: “… un vicio de competencia se proyecta tanto sobre el contenido material de la disposición controlada, como sobre el trámite, pues es un pilar básico de ambos, ya que para que un acto jurídico expedido por una autoridad pública sea regular y válido es necesario que la autoridad realice el trámite señalado por el ordenamiento, pero que además esté facultada para dictar ciertos contenidos normativos. Esto significa entonces que el procedimiento de formación de un acto jurídico puede estar viciado porque el órgano que lo establece, no podía hacerlo, esto es, carecía de la facultad de expedir ese contenido normativo. (...) la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, a tal punto que el procedimiento está siempre viciado si el órgano que dicta un acto jurídico carece de competencia, por más de que su actuación, en lo que al trámite se refiere, haya sido impecable. En tales circunstancias, no tendría sentido quela Constitución atribuyera a la Corte el control de los vicios de procedimiento de las reformas constitucionales, pero la excluyera de verificar si los órganos que adelantaron esa reforma tenían o no competencia para hacerlo.”[[3]](#footnote-3)

De lo anterior, se puede extractar que el juicio de sustitución no pretende realizar un juicio de fondo del acto legislativo que reforma la Constitución, más bien su objetivo se circunscribe a realizar un juicio sobre la competencia del poder de reforma. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha establecido que: “no se trata, en tales eventos [en los de sustitución de la Constitución], de un examen de fondo en torno al contenido del acto reformatorio de la Constitución, sino de un juicio sobre la competencia del órgano encargado de adelantar la reforma. Se trata de un juicio autónomo en el ámbito de la competencia”.[[4]](#footnote-4)

El fundamento del control, para impedir la sustitución de la Constitución, a través del mecanismo de la reforma por acto legislativo, se encuentra en que el poder de reforma es un órgano constituido, es un poder constituyente derivado, no primario, y como tal se encuentra sujeto a límites. En palabras de la Corte: “se trata de un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. Tales condiciones comprenden asuntos de competencia, procedimientos, etc. Se trata por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado”.[[5]](#footnote-5)

**4.1.1 Objeto de la sustitución de la Constitución por reforma mediante acto legislativo**

De acuerdo con la sentencia C-551 de 2003, el control sobre los mecanismos de reforma es diferente, es decir, dependiendo de la intensidad de la participación del pueblo, los límites para el poder de reforma son distintos. El constituyente originario, puede cambiar, incluso de manera total, la Constitución, mientras que el constituyente derivado (Congreso) solo puede actuar dentro de los límites constitucionales, bajo un control más fuerte o profundo por parte del órgano jurisdiccional.

La sustitución de la Constitución se advierte, cuando el legislador, mediante el acto de reforma, produce una alteración intensa en un principio definitorio de la norma superior, es decir, cuando el acto de reforma reemplaza dicho principio por otro que resulta diferente. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho que: “de si la reforma reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente, será posible determinar si se ha incurrido o no en un vicio de competencia.”[[6]](#footnote-6)

**4.1.2 Las formas de la sustitución de la Constitución: total, parcial, permanente o transitoria**

La sustitución de la Constitución, realizada por el Congreso, mediante reforma por acto legislativo, puede ser total cuando la Constitución “como un todo, es remplazada por otra”[[7]](#footnote-7), puede ser parcial cuando se refiere a que un eje definitorio, de la identidad de la Constitución, es reemplazado por otro opuesto o diferente”[[8]](#footnote-8).

Así mismo, ha reconocido la Corte Constitucional que la sustitución puede ser permanente cuando mediante la reforma se pretende, de manera definitiva, una alteración intensa o cambio de toda la Constitución (permanente total) o de uno de sus principios definitorios (permanente parcial); o transitoria cuando el Congreso de la República pretende, mediante la inclusión en el acto legislativo de un parágrafo transitorio o de una excepción provisional, alterar de manera intensa o cambiar la Constitución en su totalidad (transitoria total) o en unos de sus principios definitorios de manera transitoria (transitoria parcial), es decir, no de manera definitiva, sino más bien por un tiempo determinado.[[9]](#footnote-9)

**4.1.3 Concepto de principio definitorio de la Constitución, como presupuesto de la sustitución**

La idea de principio definitorio de la Constitución, tiene un origen jurisprudencial y doctrinal. Allí se ha dado respuesta a qué son, y también a cuáles son esos principios. Por ejemplo, sobre qué son, la Corte Constitucional ha dicho que: “un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional”.[[10]](#footnote-10)

Y sobre la pregunta a cuáles son los principios definitorios, ha dicho la Corte Constitucional que no pretende dar un catálogo cerrado de ellos, pues en la casuística se identificarán, pero que: “No cabe duda, que principios y valores como la igualdad, el principio democrático, la separación de poderes, el respecto de los derechos naturales, la forma republicana de gobierno, la dignidad humana; son entre otros valores y principios que informan e influencian tanto al Estado como a la Constitución , no solo por hacer parte de este última, sino principalmente por ser la expresión tácita de la voluntad popular al momento de creación del Estado y de promulgación de la Constitución.”[[11]](#footnote-11)

Como ya se dijo antes, para saber qué son y cuáles son los principios fundantes de la Constitución, como presupuesto del juicio de sustitución, la función creadora de la jurisprudencia constitucional es la fuente jurídica más relevante y necesaria. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2009, tomando como fundamento la C-083 de 1995, resaltó este valor de la doctrina constitucional para definir el alcance de los principios definitorios: “cuando se señalan las disposiciones constitucionales como fundamento de los fallos, es razonable demandar que “se agregue una cualificación adicional, consistente en que el sentido de dichas normas, su alcance y pertinencia hayan sido fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución”, para que “de ese modo la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo.”

Así las cosas, volviendo sobre la pregunta de qué son los principios definitorios, la jurisprudencia constitucional ha ido dando algunos criterios como respuesta, por ejemplo estableció que un principio constitucional contiene una base axiológico-jurídica de interpretación sobre todo el texto[[12]](#footnote-12), o que para saber su contenido normativo se debe “tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad”[[13]](#footnote-13).

Por tanto, siguiendo con la doctrina constitucional, y en búsqueda de la respuesta a qué y cuáles son los principios definitorios de la Constitución, en relación con la idea de que ellos son valores constitucionales, cabe recordar que la jurisprudencia y la doctrina colombiana, coinciden en que los valores constitucionales se encuentran explicitados en el preámbulo de la Constitución y que deben ser reconocidos como verdaderas normas jurídicas que trazan las grandes directrices que inspiran a toda la Norma Fundamental. Los valores constitucionales proponen metas a las cuales se debe llegar y fijan el sentido y propósito de todas las normas del ordenamiento jurídico. Los valores cumplen una labor fundamental en el proceso interpretativo, al momento de resolver una controversia. Como dice la Corte, los valores son definitorios a la hora de resolver un problema de interpretación en el cual está en juego el sentido del Derecho, mas no son normas de aplicación directa que puedan resolver aisladamente un asunto[[14]](#footnote-14).

Así mismo, en búsqueda de la respuesta sobre cuáles y qué son los principios definitorios de la Constitución, en relación con la idea de que ellos también son principios constitucionales, cabe recordar que la jurisprudencia ha sostenido que los principios constitucionales establecen disposiciones jurídicas generales que contienen una delimitación política reconocida. Ellos limitan el proceso de interpretación, pues poseen la característica de ser normas de aplicación inmediata, es decir, existe una vinculación para el legislador y para el juez constitucional. Por ejemplo, En el título I de la Constitución se establecieron como principios fundamentales: el Estado social de derecho, la forma de organización política y territorial, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la soberanía popular y la supremacía de la Constitución[[15]](#footnote-15).

**4.1.4 Metodología sobre el juicio de sustitución**

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional: El método del juicio de sustitución exige que la Corte demuestre que un elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 fue reemplazado por otro integralmente distinto. Así, para construir la premisa mayor del juicio de sustitución es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial. Luego, se habrá de verificar si (iv) ese elemento esencial definitorio de la Constitución de 1991 es irreductible a un artículo de la Constitución, - para así evitar que éste sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material- y si (v) la enunciación analítica de dicho elemento esencial definitorio no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, para así evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte. Una vez cumplida esta carga argumentativa por la Corte, procede determinar si dicho elemento esencial definitorio ha sido (vi) reemplazado por otro –no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado- y (vii) si el nuevo elemento esencial definitorio es opuesto o integralmente diferente, al punto que resulte incompatible con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución anterior.”[[16]](#footnote-16)

De acuerdo con esto, para demostrar la sustitución constitucional realizada por el Congreso, mediante acto legislativo, hay que identificar uno o varios principios definitorios de la Constitución. Sobre esto, vale la pena aclarar que si la Corte Constitucional ya ha determinado mediante su jurisprudencia que un principio cualquiera es definitorio de la Constitución, hay que hacer uso de ese criterio de autoridad y, por ende, no resulta necesario demostrar que dicho principio se ve reflejado en otros artículo del texto constitucional, para demostrar su transversalidad o que hace parte de la estructura básica o núcleo esencial de la Constitución. De lo contrario, es decir, si la Corte no ha determinado que un principio cualquiera es definitorio de la norma superior, es necesario demostrar que el mismo se desplaza o hace irradiación sobre otros varios e importantes enunciados normativos del texto. Esto con el objeto de que no se convierta en intangible ninguna cláusula constitucional.

De acuerdo con la metodología expuesta, posteriormente es necesario contrastar los principios definitorios de la Constitución, con el acto legislativo objeto de esta demanda, con el objetivo de establecer si se advierte o no una sustitución de la Constitución.

**4.2 La descentralización es un principio definitorio de la Constitución.**

En aras de demostrar los precisos términos en los que el Congreso de la República incurriría en el vicio de competencia al expedir el acto legislativo 126 de 2014 mediante el cual se sustituye el principio de descentralización, el presente cargo de inconstitucionalidad se edificará en el mismo orden del juicio de sustitución implementado por la H. Corte Constitucional.

Para tal efecto, el cargo de inconstitucionalidad se estructurará a partir de dos ejes: (i) se determinará el alcance, los referentes normativos, la esencialidad, cardinal importancia y notable raigambre constitucional del principio de descentralización administrativa, así como sus condiciones de realización, mediante el hecho de que los períodos de las autoridades nacionales no coincida con el de las autoridades territoriales (ii) se presentarán distintos argumentos que evidencian por qué y en qué términos “la supuesta reforma” implementada por medio del acto legislativo 126 de 2014 en verdad se erige en “reemplazo o sustitución” del citado principio de descentralización y, en consecuencia, resulta incompatible con la identidad de la Constitución Política de 1991.

**4.2.1 Concepto de descentralización**

La descentralización se erige en elemento fundamental de la organización del Estado consistente en el “traslado de competencias de carácter político, administrativo y fiscal, a manos de autoridades regionales o locales, (...) mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente”[[17]](#footnote-17)Así, la descentralización política, “quiere que las dos autoridades principales del Estado (Ejecutivo-Legislativo) tengan funciones separadas y ORIGENES separados”[[18]](#footnote-18), en palabras de Jaime Vidal Perdomo “se trata de postular el principio de separación de poderes en todos los niveles de Gobierno”, y fue justamente esta, una de las razones tenidas en cuenta en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 1986 para separar los periodos electorales y el momento en el que se eligen estas autoridades.[[19]](#footnote-19)

En particular, la forma, estructura, división y funcionamiento del poder público son contenidos necesarios de la norma constitucional. En efecto, la propia declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 estableció expresamente que “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución.” Por su parte, la Constitución de los Estados Unidos de 1787, además de proclamar la intención de conformar “unión” desde su preámbulo, destina el cuarto de sus siete artículos a establecer el régimen federal y los derechos y obligaciones de los estados entre sí y con el Gobierno federal.

Asimismo, desde la clásica teoría constitucional se identifican la organización política administrativa del Estado y la repartición del poder público como ejes temáticos fundamentales de los textos constitucionales[[20]](#footnote-20). Por vía de ejemplo, al menos los primeros cincuenta artículos de “El Federalista” son destinados prioritariamente a la evaluación de la repartición y distribución de competencias entre el Estado Federal y los distintos estados de Norteamérica. Así, desde el Federalista II se estableció expresamente que entre las cuestiones sobre las cuales el Pueblo de América estaba llamado a decidir se encontraba la relativa a: “(…) la indispensable necesidad de un gobierno (…) Bien vale la pena, por tanto, considerar si conviene más a los intereses del pueblo de América el constituir una sola nación bajo un gobierno federal, para todos aquellos objetos de carácter general, o dividirse en confederaciones separadas, confiriendo a la cabeza de cada una de ellas los mismos poderes que se le aconseja poner en manos de único gobierno nacional.”[[21]](#footnote-21)

En el caso colombiano, dicho principio de descentralización es, sin más, rasgo distintivo de la Carta Política de 1991 en relación con sus predecesoras, así como principio fundante del orden constitucional vigente[[22]](#footnote-22). Uno de los temas que han permitido definir las Constituciones a lo largo de la historia republicana de Colombia es precisamente el relativo a la organización política administrativa del Estado[[23]](#footnote-23). En efecto, los principales cambios constitucionales durante los siglos XIX y XX tuvieron por objeto, en mayor o menor grado, modificar la estructura, organización y reparto de competencias políticas y administrativas entre los sectores centrales y descentralizados[[24]](#footnote-24).

Así, en desarrollo del principio de descentralización, la Constitución de 1991 dotó de autonomía política, fiscal y administrativa a las entidades territoriales. En particular, la descentralización política y fiscal implicaron un traslado de funciones del orden nacional al nivel municipal, “que produjo una descentralización administrativa a partir de la cual los municipios estuvieron encargados de la prestación de servicios básicos”, modelo éste de realización de los postulados del Estado social y democrático de derecho[[25]](#footnote-25).

Junto con la adopción del modelo de Estado social de derecho, y las previsiones normativas contentivas de valores fundantes del Estado tales como la democracia, la participación, el pluralismo y el respeto a la dignidad humana, entre otras, el artículo 1 de la Constitución Política define expresamente el modelo de organización político administrativa. En efecto, dicha disposición establece que Colombia está “organizada en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. (Resaltado fuera del texto).

Dicha disposición contiene, sin más, la definición de los tres ejes temáticos que se erigen en elementos definitorios y determinantes del modelo de reparto de competencias político administrativas en el Estado colombiano. En tal sentido, la propia jurisprudencia constitucional ha reiterado al unísono que dicha formulación normativa ostenta “(…) valor central dentro de la estructura política trazada a partir de la expedición de la Constitución de 1991. Se trata de una fórmula que expresa la composición técnica del tipo de régimen administrativo que se ha acogido, entre nosotros, para lograr las finalidades que el ordenamiento Superior y la ley, le imponen al Estado”.[[26]](#footnote-26)

Además del artículo 1 de la Constitución Política, el principio de descentralización administrativa encuentra desarrollo a lo largo del texto constitucional. En efecto, “el artículo 286 constitucional indica cuáles son las entidades territoriales, calificando como tales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y contemplando la posibilidad de que la ley le dé tal carácter a las regiones y provincias que se creen en los términos constitucionales y legales[[27]](#footnote-27)”, mientras que el artículo 287 establece los derechos de las entidades territoriales y el 288[[28]](#footnote-28) ibídem expresa que “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”[[29]](#footnote-29).

Por su parte, los artículos 300, 305, 313 y 315 de la Constitución dan cuenta de las atribuciones asignadas a cada una de sus autoridades. Así, el artículo 300 describe las funciones de las asambleas departamentales, el 305 se refiere a las atribuciones del gobernador, el 313 contiene los deberes de los concejos y, finalmente, el artículo 315 define las atribuciones del alcalde. Además de sustituir principios definitorios de la Constitución, este acto omite la inclusión de la totalidad de autoridades locales (Asambleas, Concejos), olvidando también, las consecuencias jurídicas y prácticas que esto conlleva.

En particular, para efectos de definir el modelo de reparto de competencias político administrativas, la Constitución armoniza los principios de unidad y autonomía a la luz de la descentralización “de modo que se preserve el principio unitario proclamado en la Constitución Política como pilar fundamental de la organización del Estado Colombiano al tiempo que garantice la realización del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, asegurándoles su derecho de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses. De todo lo anterior se colige que, la potestad impositiva de las entidades territoriales no se erige en un poder ilimitado”.[[30]](#footnote-30)

En senda jurisprudencia, la Corte Constitucional ha distinguido entre los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial como ejes cardinales del Estado Social de Derecho. La Corte ha manifestado que “mientras la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales”[[31]](#footnote-31), la autonomía territorial define “el grado de autodeterminación y de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales y a la población para que participen, planeen, programen, dirijan, organicen, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado”[[32]](#footnote-32).

En suma, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, mientras que la República unitaria está representada por la existencia de un sólo legislador[[33]](#footnote-33), la “descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, se trata de la separación de lo nacional, de lo local, en todos los aspectos”[[34]](#footnote-34) , y, finalmente, la autonomía define “la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios”[[35]](#footnote-35).

Así, la realización de los fines del Estado a la luz del principio de descentralización no solo “exige una estructura jurídica que soporte la verdadera descentralización”, sino que además exige que se respete y permita el desarrollo de procesos democráticos independientes con las consecuentes ventajas que esto trae para lo local.

La simultaneidad anual en los procesos electorales de Alcaldías, Gobernaciones y Presidencia, aun cuando parezca que se mantiene inalterado el principio de los calendarios electorales separados para las autoridades de los distintos niveles de gobiernos, generan una inevitable dependencia de las elecciones locales del proceso estatal. Esto se traduce en el desarrollo de campañas electorales de corte nacional que incluso dejan de lado lo local.

La separación temporal no solo en días, sino en un año de diferencia, de estos comicios, redunda en beneficio de la formación de liderazgos locales menos dependientes del liderazgo estatal, y se traduce en la materialización de la descentralización.

En los anteriores términos, el principio de descentralización administrativa resulta ser un elemento esencial y definitorio de la Constitución Política de 1991 por cuanto: (i) en términos de la Corte Constitucional “se instituye como pilar fundamental del Estado Social de Derecho[[36]](#footnote-36)”; (ii) se estructura como un valor central y definitorio de la organización y estructura política del Estado colombiano a tal punto que fue expresamente previsto en el artículo 1 de la Constitución y a lo largo de su texto; y, finalmente, (iii) se traduce en la autonomía que, para la gestión de sus particulares intereses, se reconoce en favor de las entidades territoriales, con el objetivo de que se satisfagan los fines del Estado, previo reconocimiento de autonomía POLITICA, fiscal y presupuestaria.

Si bien el referido principio de descentralización administrativa define y orienta el marco constitucional en lo relacionado con la distribución de competencias administrativas, políticas y fiscales, lo cierto es que uno de los institutos constitucionales por medio del cual alcanza mayor desarrollo es por medio del principio de la verdadera separación de calendarios electorales, y la autonomía e independencia en los procesos electorales[[37]](#footnote-37), logrando así, que lo local armonice pero prevalezca sobre lo nacional.

Precisamente en desarrollo del principio de “descentralización política”, la Constitución de 1991 originalmente estableció que las elecciones municipales y departamentales, en su totalidad se harían en un momento totalmente distinto al de las elecciones de Congreso y Presidencia.

A propósito de este tema, el Dr. Humberto de la Calle, dijo:

… “Como se dijo, antes de 1977 las elecciones de presidente y de Congreso tenían lugar el mismo día. Esta circunstancia colocaba literalmente al candidato presidencial como jefe de debate de los congresistas de su partido o movimiento. Muchos de éstos resultaban elegidos a la sombra de la campaña presidencial. Si bien esta circunstancia generaba un efecto homogeneizador de la política, que redundaba en un afianzamiento de la gobernabilidad, por cuanto, además de lo dicho, lo que generalmente ocurría era que la mayoría en la contienda presidencial se veía automáticamente reflejada en el Congreso, particularmente en un entorno de rígido bipartidismo como el que imperaba a la sazón, el efecto colateral adverso se manifestaba en la pretermisión de las fuerzas políticas disidentes. Las críticas contra el Frente Nacional arreciaban. Es en el marco de esas críticas, lideradas precisamente por Alfonso López Michelsen, quien había sido elegido a la Presidencia en buena parte para afianzar la terminación del mencionado Frente Nacional, se adoptó́ la norma, hoy vigente, según la cual se separó́ el calendario electoral con el propósito de permitir que la disputa por el Congreso tomara su propia dinámica y no se viera arrastrada por la elección presidencial.

Más adelante, en la Constitución de 1991, cuerpo normativo que amplió los eventos electorales al implantar la elección de gobernadores y reforzar la elección de alcaldes recientemente aprobada, se profundizó el régimen de separación del calendario. En efecto, dicha Constitución señaló́ que, al igual que las elecciones de presidente y Congreso, las elecciones regionales y locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles) debían tener lugar en una tercera fecha separada.

El esquema ha rendido sus frutos en relación con el propósito explícitamente buscado. En efecto (aunque no es la única causa), el panorama político se ha venido abriendo crecientemente en Colombia, y, el bipartidismo ha desaparecido.”…

Palabras que resultan perfectamente aplicables al caso objeto de estudio, y además sirven como un llamado a la conciencia de quienes hoy tienen a consideración este acto legislativo. No podemos presenciar, ni sustituir el sentir del constituyente primario al consagrar, defender y contrario a lo que se pretende hacer, ahondar en el fortalecimiento de la descentralización política de los departamentos y municipios de Colombia.

En definitiva, el camino recorrido y lo logrado, respecto de la independencia, el principio de separación de calendarios electorales y el respeto a la separación de poderes, son la son la expresión más fehaciente del anotado principio definitorio de la organización político administrativa del Estado colombiano, a tal punto, que sin esto, resulte imposible la realización efectiva de los postulados de la descentralización política, presupuestaria y fiscal.

**4.2.2 Demostración de la sustitución del principio definitorio de la Constitución de la descentralización, por conducto del acto legislativo 126 de 2014**

La pretendida modificación del calendario electoral colombiano y de los periodos de los Alcaldes y Gobernadores mediante el acto legislativo No 126 de 2014, en el que además se permite la reelección de los actuales mandatarios, lejos de constituir, en sí misma, una auténtica reforma constitucional, remplaza la descentralización política.

La descentralización, doctrinariamente está fundamentada en el principio que debe existir una estrecha relación entre gobernantes y gobernados. Esto alcanza su mayor realización en el régimen municipal. Por tanto, existe una relación cercana entre el Alcalde y los ciudadanos, a quienes podemos acceder con mayor facilidad que a las autoridades centrales. Por tales circunstancias es de la esencia de la descentralización que los problemas locales sean atendidos por las autoridades locales. Sin embargo, un sistema electoral donde exista paralelismo, y los procesos no se encuentren separados en el tiempo de manera real, es decir, mínimo un periodo de seis meses entre cada elección, permite que los intereses de los candidatos al Congreso y a Presidente de la República se antepongan a las políticas locales. Si bien, debe existir un adecuado equilibrio entre la pertenencia a lo local con la identidad nacional; la armonía entre ambos intereses sólo puede lograrse a través de la separación en el tiempo de las elecciones generales con respecto a las municipales, a fin de centrar la atención de unas y otras en el momento oportuno.[[38]](#footnote-38)

Dentro de las medidas tomadas para favorecer una mayor descentralización, desde 1986, se introdujeron en Colombia, reformas políticas orientadas a permitir a los ciudadanos de cada municipio la elección directa de sus autoridades, en lugar de la designación de las mismas por el Presidente o mediante el uso de mecanismos indirectos de elección. Con la elección directa de las autoridades locales, se logra materializar la autonomía electoral de los gobiernos locales. Sin embargo, esto no garantiza la autonomía política de los mismos, “la cual está también influenciada por una segunda variable: la independencia de las organizaciones partidarias locales, o la independencia de las estructuras locales dentro de los partidos nacionales para designar candidatos para los cargos del gobierno local. Otra variable que influye en dicha autonomía es el acceso al financiamiento público para las elecciones locales y la permeabilidad de las estructuras nacionales a temas de agenda local”.[[39]](#footnote-39)

El Acto legislativo 126 de 2014 modifica íntegramente la autonomía electoral de los gobiernos locales diseñada originalmente por el Constituyente en desarrollo del principio descentralización administrativa, y el paralelismo que rodea los procesos desdibuja por completo la independencia de las instancias locales. Permitiendo que lo nacional permee lo local de manera privativa, dejando de atender las necesidades e intereses de las entidades territoriales pasando a atender también a la Nación.

El espacio temporal que hoy existe, no solo garantiza y permite el ejercicio efectivo de la descentralización; sino que además permite que sea el pueblo quien decida y no el arrastre del Presidente, legitima las elecciones de los mandatarios regionales y locales, profundiza la democracia y sobre todo dota de especificidad propia a la política municipal, expresión por excelencia de la descentralización.

Así las cosas, al unificar los periodos de los Alcaldes y Gobernadores, y modificar el calendario electoral, lejos de constituir una mera modificación al texto constitucional, el acto legislativo126 de 2014, se erige en sustitución o remplazo de la Constitución. En efecto, dicha reforma constitucional; (i) modifica íntegramente la autonomía electoral de los gobiernos locales diseñada originalmente por el Constituyente en desarrollo del principio descentralización administrativa; (ii) cercena la principal herramienta de descentralización administrativa, y con ello, (iii) hace nugatorios el principio de descentralización, definitorios de la forma de organización política y administrativa de la Constitución de 1991 y erigido en “pilar fundamental del Estado Social de Derecho”, conforme a la jurisprudencia constitucional[[40]](#footnote-40). (iv) Imposibilita el desarrollo de las competencias asignadas por la Constitución a las entidades territoriales; con lo cual, finalmente, (v) entorpece la realización de los fines fijados por el Constituyente.

En atención a los anteriores argumentos, es evidente el vicio de validez del que adolecería el Acto Legislativo 126 de 2014 por cuanto su contenido, además de que modifica íntegramente la autonomía electoral de los gobiernos locales, sustituye el principio de descentralización administrativa, presupuestal y financiera, eje conceptual de la Constitución Política de 1991.

**4.3 Las Políticas Públicas**

Uno de los principales argumentos esgrimidos en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No 126 de 2014, hace referencia a la supuesta dificultad que implica la NO coincidencia de los periodos de las autoridades locales con las nacionales, en la coordinación y ejecución de las políticas públicas.

Lo anterior, toda vez que, las estrategias nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo son formuladas en la mitad del periodo de ejecución de un Plan Territorial que había sido formulado en un periodo distinto, generando obstáculos en la implementación de los mismos.

Esta visión, no solo cercena y acaba con la descentralización política de la que se ha venido hablando a lo largo de este documento, sino que además, olvida por completo que corresponde a la **Nación y al Gobierno de turno, diseñar políticas publicas de nivel nacional, “con visión de largo plazo, como condición indispensable para que las comunidades locales se conviertan en gestoras de su propio desarrollo”. [[41]](#footnote-41)**

**Subestimar y condicionar las políticas locales a la nacionales, constituye una de las mas grandes dificultades para mantener la gobernabilidad, una comunidad que se aísla de la planeación de las políticas locales, es una comunidad a la que se le impide participar y aumentar su compromiso frente a la autodeterminación de su desarrollo.**

La Ley 152 de 1994 establece los procedimientos, principios y requerimientos para la adopción legal de los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales, esto en la practica se ha convertido mas en una mera formalidad, dejando de lado su esencia, y dando paso a que en su contenido se vea reflejado un plan de campaña, una intención, y no la realidad y necesidad de los municipios y departamentos.

Pretender imponer en lo local, la primacía de las necesidades de orden nacional, no solo es absurdo, sino contrario a la naturaleza misma y al espíritu de la organización territorial consagrada por el constituyente primario, en el preámbulo de la Constitución Nacional.

Las necesidades de las comunidades en la Guajira, no son, ni pueden ser las mismas que las de aquellos que habitan en el Amazonas o en Vichada, y no se puede jugar o disfrazar bajo este argumento una propuesta de campaña presidencial, porque lo que aquí se pretende es permitir la reelección de Alcaldes y Gobernadores por tres años mas, contrariando lo dispuesto al respecto en la Constitución y la Ley.

Vale la pena preguntarse: …”¿Qué hacer para que los responsables de los tiempos políticos se convenzan de que no tienen que cambiar totalmente sus objetivos de gestión cada vez que inicia un nuevo periodo de gobierno, sino que es mas conveniente construir sobre lo que ya otros vienen cimentando?”…[[42]](#footnote-42)

El verdadero reto de las autoridades encargadas de la planeación es “comprender la organización de su territorio como un sistema complejo y orientar, de manera armónica, las interrelaciones y la evolución del conjunto de sus elementos, constituyendo esto en el fin principal de la administración y gestión del desarrollo local”.

**4.4 Los calendarios electorales en la región**

Si bien se pudiera hacer una revisión respecto del tema a nivel mundial, resulta pertinente examinar la tendencia a nivel regional. En esta materia, el análisis de los diferentes sistemas y calendarios electorales permitió determinar que la tendencia en la región es hacia la separación de las elecciones municipales de las elecciones nacionales de Congreso y Presidencia, tal como lo vemos a continuación:

**Tendencia de reformas del calendario electoral en la regiòn**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **País** | **Actual** | **Propuesto** |
| Guatemala | Unificada | Unificada |
| El Salvador | Separada | Separada |
| Honduras | Unificada | Separada |
| Costa Rica | Semi-unificada | Separada |
| Panamá | Unificada | Unificada |
| República Dominicana | Separada | Semi-unificada |

Fuente: Guía de Reformas Electorales y municipales en Centro América y Republica Dominicana. Fundación DEMUCA.

**5. PROPOSICIÓN**

En virtud de estas consideraciones proponemos a esta Honorable Corporación:

**Sea ARCHIVADO el** Acto Legislativo No. 126 DE 2014, **CÀMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE HACEN CONGRUENTES LOS PERIODOS DE LAS AUTORIDADES DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO”.**

**De los Honorables Representantes,**

**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**

**Representante a la Cámara por Antioquia.**

1. Ibíd. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cfr. Sentencia; Corte Constitucional, C-1040-05. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-551-03. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-940-04 [↑](#footnote-ref-4)
5. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-551-03. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-940-04. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-757 de 2008. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibídem. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-599-09. [↑](#footnote-ref-10)
11. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-1040-05. [↑](#footnote-ref-11)
12. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-599-09. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-551-03. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, T-406-92. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ídem. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-1040-05. [↑](#footnote-ref-16)
17. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-497ª-94. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de veinticuatro (24) de agosto de 1994, C.P. Dolly Pedraza de Arenas, Rad. 8183. La descentralización administrativa “consiste en el otorgamiento de funciones o competencias administrativas a autoridades diferentes del poder central, las cuales actúan con autonomía, bajo responsabilidad y en relación no jerárquica con la cúspide de la organización estatal nacional”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Manrique, R. Alfredo. Elección Popular de Alcaldes: Retos y Posibilidades. Cap. II. 1998. [↑](#footnote-ref-18)
19. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-497ª-9 y C- 1112-01. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cfr. Biscaretti di Ruffía, P., Introducción al derecho constitucional comparado, traducción de la 6a edición italiana, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997. De Vergottini, Giuseppe, Dintto costituzionale comparato, 5a edición, Padova, Cedam, 1999. García Pelayo, M., Derecho constitucional comparado, Madrid, Alianza, 1984. López Garrido, D., Mossó Garrote, Marcos y Pegraro, Lucio (directores), Nuevo derecho constitucional comparado, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1942. Sabine, George, Historia de la teoría política, traducción de la 3a edición inglesa, México, Fondo de Cultura económica, 1992 (con múltiples reimpresiones). Zeppelins, Reinhold, Teoría general del Estado, México, UNAM, 1985. [↑](#footnote-ref-20)
21. Cfr. A. Hamilton, J. Madison, J. Gay. “El Federalista”. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2010. Pág. 6. [↑](#footnote-ref-21)
22. Cfr. García Villegas, Mauricio y Espinoza Restrepo, José Rafael. “Incorporación institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y el Plan Nacional de Consolidación.” Documentos de discusión No. 9. De Justicia. 2011. Pág. 6. [↑](#footnote-ref-22)
23. Restrepo Piedrahita, Carlos. “Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano” No. 1. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita Universidad Externado de Colombia. Cfr. Constituciones Políticas Nacionales. Restrepo Piedrahita, Carlos. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita Universidad Externado de Colombia. [↑](#footnote-ref-23)
24. Cfr. Gil more, Robert Louis, “El Federalismo en Colombia 1810-1858”. Sociedad Santanderista de Colombia y Universidad Externado de Colombia. Cfr. Restrepo Piedrahita, Carlos. “Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano” No. 1. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita Universidad Externado de Colombia. [↑](#footnote-ref-24)
25. Cfr. García Villegas, Mauricio y Espinoza Restrepo, José Rafael. “Incorporación institucional de la periferia en Colombia, óp., cit., Pág. 6. [↑](#footnote-ref-25)
26. Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 2001 [↑](#footnote-ref-26)
27. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-1051-01. [↑](#footnote-ref-27)
28. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-105-04, allí la Corte Constitucional determinó el alcance del artículo 287 en los siguientes términos: “las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce”. [↑](#footnote-ref-28)
29. Cfr. Corte Constitucional, Auto 383 de 2010: “El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial." El principio de subsidiaridad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias”. [↑](#footnote-ref-29)
30. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Camilo Arciniega Andrade, Sentencia de ocho (8) de noviembre de 2001, radicación número 6345. [↑](#footnote-ref-30)
31. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-889-02 y C-1112-01: “Constituyen, así, la autonomía territorial y la descentralización política y administrativa dos conceptos distintos que convergen en forma complementaria dentro del ámbito de acción de las entidades territoriales (...) la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales- en la toma de 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 ”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ídem. [↑](#footnote-ref-32)
33. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-889-02. [↑](#footnote-ref-33)
34. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-1051-01. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ídem. [↑](#footnote-ref-35)
36. Cfr. Tavera, Tatiana. “Autonomía presupuestal de los entes territoriales en Colombia” en Revista Opera 8. Universidad Externado de Colombia, 2007. [↑](#footnote-ref-36)
37. Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, T-141-94. “Además, también, es claro que en desarrollo de la Constitución Nacional el Estado debe ceder parte de las regalías a las entidades territoriales a título de participación en los términos previstos en la ley. Lo anterior porque los municipios y departamentos productores incurren en una serie de costos económicos, sociales y ambientales que se hace necesario mitigar con los ingresos que el Estado les cede como consecuencia de la extracción del recurso natural no renovable. Pero esta cesión no se realiza como si se tratara del situado fiscal o de alguna modalidad especial de las transferencias de recursos por concepto de ingresos corrientes, como lo afirma el demandante, según correspondería a los alcances de los artículos 360 y 361 de la Carta Política de aceptarse la aplicación equivocada de otras disposiciones constitucionales, y como resaltaría de prosperar los cargos de la demanda.” [↑](#footnote-ref-37)
38. Guía de Reformas Electorales y municipales en Centro América y Republica Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, C.R; DEMUCA 2010. [↑](#footnote-ref-38)
39. Guía de Reformas Electorales y municipales en Centro América y Republica Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, C.R; DEMUCA 2010. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ídem. [↑](#footnote-ref-40)
41. González, M. Hernando. La planificación y gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad. Revista OPERA. Volumen 4, No 4. Octubre de 2004. Universidad Externado de Colombia. [↑](#footnote-ref-41)
42. Ibíd. [↑](#footnote-ref-42)