



CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Pérez-Medina, A. G. (2023). Centralismo y autonomía territorial en Colombia: una discusión desde las competencias territoriales de cara a la pandemia del COVID-19. *Jurídicas*, 20(2), 184-206.  
<https://doi.org/10.17151/jurid.2023.20.2.10>

Recibido el 25 de octubre de 2022  
Aprobado el 16 de mayo de 2023

# Centralismo y autonomía territorial en Colombia: una discusión desde las competencias territoriales de cara a la pandemia del COVID-19\*

ANDRÉS GUSTAVO PÉREZ-MEDINA\*\* |

## RESUMEN

La adopción del centralismo como sistema político en Colombia ha sido una constante en la historia republicana de nuestro país, en donde ha sido el sector central en cabeza del presidente de la república foco de diversas facultades y competencias en aspectos administrativos, fiscales y de policía. Sin embargo, la llegada de la pandemia del coronavirus COVID-19 ha generado un nuevo espacio de debate frente a las facultades que tienen el sector central y las entidades territoriales en el marco del principio constitucional de la autonomía territorial, todo en aras de contener, prevenir y mitigar los efectos adversos de la pandemia. Así que la noción del sistema político adoptado deberá articularse desde lo local para escenarios como el propuesto por la enfermedad, en aras de garantizar derechos fundamentales de la población.

**PALABRAS CLAVE:** autonomía territorial, orden público, centralización, núcleo esencial, principios.

---

\* Artículo derivado del proyecto de tesis doctoral titulado: *Límites y criterios de interpretación constitucional para la garantía de la soberanía popular en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Una especial mirada desde la Constitución Política de Colombia de 1991*, aprobado por la Universidad de Valencia.

\*\* Doctor en Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la Universidad de Valencia-España. Docente de Posgrados de la Universidad Santiago de Cali, Cali, Colombia. E-mail: andres.perezme@campusucc.edu.co. [Google Scholar](https://scholar.google.com/citations?user=0000-0002-5318-7986). ORCID: 0000-0002-5318-7986



## **Centralism and territorial autonomy in Colombia: a discussion from territorial powers in the face of the COVID-19 pandemic**

### **ABSTRACT**

The adoption of centralism as a political system in Colombia has been a constant in the republican history of our country, where the central sector headed by the President of the Republic has been the focus of various faculties and powers in administrative, fiscal and police aspects. However, the arrival of the Coronavirus-COVID-19 pandemic has generated a new space for debate against the powers that the central sector and the territorial entities have within the framework of the constitutional principle of territorial autonomy, all for the sake of containing, prevent and mitigate the adverse effects of the pandemic. So, the notion of the adopted political system must be articulated from the local level for scenarios such as the one proposed by the disease to guarantee the fundamental rights of the population.

**KEYWORDS:** territorial autonomy, public order, centralization, essential nucleus, principles.

## Introducción

Al hablar de la forma de Estado podemos referirnos a su vez al mismo sistema político, de allí que “al hablar de las formas de Estado nos referimos a la estructura o contorno de la organización política, es decir a la configuración total y unitaria de las instituciones políticas de una comunidad política nacional, de un Estado-Nación” (Gómez, 2015, p. 40). Por ello, según la forma de Estado o adopción de sistema político en una determinada nación, el ordenamiento jurídico dotará de determinadas facultades y competencias a unas instituciones o entidades de carácter público. Así que la importancia del sistema político termine radicando en las competencias que tiene cada una de estas entidades en aras de garantizar los límites al poder del Estado, la garantía de los derechos de los ciudadanos como la relación intrínseca con la teoría de pesos y contrapesos.

Con la llegada a Colombia el día 6 de marzo de 2020 de la pandemia por coronavirus COVID-19 entendida como una enfermedad respiratoria altamente contagiosa que puede tener diferentes complicaciones en la salud de las personas y que incluso puede causar la muerte, se generó la toma de diversas medidas en las instituciones del Estado colombiano, sin embargo la amenaza de la pandemia y las dificultades que causó la misma —debido a su rápido contagio y falta de recursos para su tratamiento, como las consecuencias económicas y sociales que generan las diferentes medidas de orden administrativo—, reabrió el debate del sistema político y el principio de autonomía territorial en Colombia para la adopción de marcos normativos, facultades y competencia de las entidades territoriales que permitirían la prevención, atención y mitigación del virus COVID-19.

## Metodología

El trabajo parte de la pregunta problema: *¿son suficientes las facultades otorgadas por el sistema político a las entidades territoriales a partir del principio de autonomía territorial para la prevención, atención y mitigación de sucesos como el COVID-19?* Se tendrán entonces tres objetivos específicos para el desarrollo de la pregunta problema: (1) determinar el alcance del sistema político adoptado en Colombia; (2) analizar el principio de autonomía territorial y su núcleo esencial; y finalmente, (3) revisar los efectos del COVID-19 en la estructura política en Colombia. Por esto, en el primer acápite se abordarán algunos aspectos históricos sobre los sistemas políticos adoptados en Colombia a lo largo de su historia, para en un segundo momento, describir y conceptualizar la noción de autonomía administrativa como elemento base de la descentralización administrativa y política acogida por la Constitución Política de 1991; y en un tercer momento, se plantearán algunas consecuencias que afronta el sistema político colombiano para la prevención de la pandemia como algunas soluciones, para finalmente emitirlas respectivas conclusiones frente al tema.

De esta forma, en el trabajo se aplicará una metodología cualitativa de corte analítica-hermenéutica en donde a partir de los postulados normativos del ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, coadyuvado por conceptos de investigaciones jurídicas se buscará resolver el problema jurídico planteado.

## **Resultados, hallazgos y discusiones**

### **1. La forma de Estado o sistema político en Colombia**

En un inicio conviene entender que el Estado colombiano a lo largo de la historia en sus regímenes normativos y constitucionales ha adoptado diferentes sistemas políticos. Con todo, el sistema centralista que conocemos en la actualidad ha surgido de forma reaccionaria a otros sistemas acogidos en diversos escenarios históricos, presentándose objeciones dogmáticas y estructurales a los mismos. En este caso, el sistema federal implantado a mitades del siglo XIX presentó reparos que en realidad evocan problemáticas propias de los sistemas centralistas, por ejemplo, en un primer momento, las clases políticas de esas épocas no tenían un acuerdo sobre el mismo significado de un gobierno de corte federal, en tanto no acordaban los límites y facultades que tenía una forma de Estado federal como tampoco las potestades de los Estados federados.

El sistema colombiano definitivamente ha sido proclive a la instalación de formas de Estado de carácter centralista véase como las constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1886 fueron constituciones que consagraban sistemas unitarios, aunque con la consagración de una división administrativa de carácter territorial. No puede perderse de vista como la tradición unitaria del Estado colombiano se debe primordialmente al vacío de poder que dejó a su paso la independencia de España, donde muchos territorios se autoproclamaban como libres y no respondían a ninguna autoridad. Así las cosas, las elites criollas resultaban ser provinciales, ocasionando la atomización de la naciente república, situación que hizo necesario centralizar el poder y limitar las atribuciones de las regiones (Paredes, 2014).

A su vez, la idea de Estado central ha tenido una directa relación con la noción de soberanía nacional y la necesidad de encontrar una forma de Estado que crease una identidad común debido al carácter heterogéneo de la sociedad de aquella época (Valencia y Vera, 2014).

Como excepción a la regla histórica, la Constitución Política de 1863 consagró el sistema federal en su sentido más puro, en tanto dispuso libertades absolutas y la prohibición expresa del gobierno central para interferir en asuntos relacionados con el orden público, además de normas de carácter rígido que impedían las reformas de tipo constitucional para la modificación del sistema político, por tal

que el Estado central debía guardar neutralidad frente a las alteraciones del orden público de los Estados (Rodríguez, 1988).

De cualquier forma, como explica Cruz (2011), la adopción del sistema de corte federal en Colombia ha sido defendido por razones coyunturales, siendo una reacción a las limitantes de índole económica, rentística y administrativa a las regiones o Estados federados; así mismo, la adopción de este tipo de sistemas ha obedecido a acuerdos internos entre las oligarquías o jefes regionales para eliminar las disputas por el poder de los territorios y permitir la extensión de periodos de paz, situación que afectó los niveles de democracia de cada Estado al definir su propia normatividad en materia electoral. De esta forma, las discusiones en torno a un sistema centralista o federalista han traído consigo el desarrollo de proyectos políticos que tienen como principales ejes determinar el grado de limitación de algunos conceptos como lo son: la libertad, la soberanía popular, la república, la representación, la ciudadanía, el progreso y la civilización. Así entonces se puede señalar:

Sostiene que los radicales, influidos por las lecturas de Tocqueville, relacionaban el gobierno central con el despotismo y creían que la fragmentación del poder evitaría un ejercicio autoritario de éste, garantizando que el gobierno no afectara la vigencia de los derechos y libertades individuales. Además, para los radicales el centralismo propiciaba la toma de decisiones alejadas de la realidad, disminuyendo la eficacia de la acción del gobierno y el control de éste por parte de los ciudadanos, mientras el federalismo propiciaba la cercanía del gobierno a la realidad, aumentando su eficacia. (Cruz, 2011, p. 118)

El federalismo en Latinoamérica ha fungido no solo como un sistema político que busca organizar las interacciones a través de las cuales se ejerce la política en un territorio determinado por la población, sino que además se entiende como una cultura de derechos y libertades desde la institucionalidad y la ingeniería constitucional (Cruz, 2011).

De esta manera, el sistema político elegido por cada Estado guarda una intrínseca relación con la concepción de ordenamiento jurídico que busca regular las relaciones entre los sujetos de derechos, atribuyéndose una perspectiva diferente según el sistema político que sea adoptado por el constituyente. Sin embargo, habrá elementos estructurales los cuales indistintamente del sistema político acogido por un Estado dentro de los modelos constitucionales que no podrán desconocer los derechos fundamentales de los asociados. Así, el sistema político termina siendo una fórmula para mantener la unidad política de la nación. Conforme lo anterior, Haberle (2005) expone sobre las finalidades del sistema político federal y toma distancia de nociones que quieren unir conceptos como el federalismo y el constitucionalismo:

En este sentido y la tarea del orden federal, sigue diciendo Hesse, puede consistir, en primer lugar en construir y mantener la unidad política, sin derogar las especialidades de los miembros, vinculando, así, variedad y unidad una con otra; pero también puede tener por finalidad, al revés, la división de un cuerpo político hasta ese momento unitario a fin de evitar la desintegración; o puede, en fin, vincularse con requisitos de organizaciones apropiada y servir para completar y reforzar el orden democrático y del Estado de derecho, si bien, como señala Haberle, ni el federalismo ni el regionalismo son elementos necesario del Estado Constitucional, como sí lo son los derechos humanos, la dignidad humana, la justicia independiente, la democracia o la división de poderes. (pp. 49-50)

Es entonces como el sistema federal implica la unión de diversos conjuntos políticos que a pesar de su asociación estos terminan conservando su individualidad. La idea de federalismo termina significando el abandono de la dependencia irrestricta de un eje de control político y administrativo, presentándose como ventajas:

- a) Los Estados existen con autonomía y cada uno de ellos, es responsable del bienestar de la población que habita en su territorio.
- b) En cada territorio, los costos de los bienes y servicios públicos son iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes, sin externalización alguna de los gastos a la federación o a la población del resto de la federación.

Conforme lo preceptuado, puede decirse que los sistemas políticos que disgregan el poder en todo el territorio pueden terminar siendo más eficaces para el buen gobierno, por esto que Sartori (2011) explique que los buenos gobiernos son aquellos que ostentan sendas competencias que permiten su funcionamiento de forma continua y estable. Así mismo, la atribución de competencias en el sector central o descentralizado denota la capacidad de satisfacer el carácter objetivo y prestacional de los derechos constitucionales, estableciéndose la necesidad de que la autoridad competente tome acciones positivas a fin de dar efectividad a estos derechos (Escobar, 2004).

Por otra parte, como una tesis intermedia entre el sistema federal y los sistemas centralistas, el Estado colombiano ha adoptado un sistema político de república unitaria (centralismo) con descentralización administrativa y política.

## **2. La descentralización política y administrativa en Colombia**

La Constitución Política de Colombia de 1991 sin lugar a duda representa un cambio al modelo político instaurado en la Constitución Política de 1886, en tanto aminoró el excesivo centralismo con una fuerte predominancia del sector central, impidiendo que se pudieran satisfacer las necesidades de las comunidades periféricas. Por lo que la anterior noción de Estado unitario implicaba una concepción de Estado que

abarcar y desarrollaba sus actividades dentro de todo el territorio nacional, lo cual terminó por demostrar la incapacidad del sector central para la consecución de tales fines. De esta forma, la Constitución Política de Colombia consagra dentro de su artículo 1 el modelo de república unitaria, pero con descentralización y autonomía de sus entidades descentralizadas.

Sin embargo, el tránsito de una forma de Estado unitario a un Estado unitario descentralizado inicio en los años 80 debido a una crisis de legitimidad democrática de la rama ejecutiva del poder público, dado que los habitantes no se sentían representados por las autoridades delegadas por el sector central en sus territorios. Es por ello, que con una serie de reformas constitucionales se adoptaron políticas institucionales cuya finalidad era reducir los efectos propios del Estado central a través de un modelo de descentralización sustentado en un componente fiscal, político y administrativo (Valencia y Vera, 2014). Es como el modelo descentralizado se concibió como un medio para el desarrollo de las regiones que históricamente fueron excluidas por la clase política mezquina a la satisfacción del interés general (Carrión, 2008).

Pese a lo anterior, se da una continuidad del modelo centralista en la Constitución Política de Colombia de 1991 (Castro, 1998), señalando el principio de Estado unitario, pero a su vez, haciendo atenuaciones al preceptuar el principio de autonomía territorial, siendo verdadera voluntad del constituyente de 1991 cerrar esas amplias facultades que tenía el sector central de antaño en los territorios y por el contrario, decidió dotar a las instituciones locales de competencia y facultades para gestionar sus intereses. Por esta razón, la descentralización representó un aligeramiento de la estructura unitaria dentro del Estado colombiano. En este mismo sentido, el Estado unitario en Colombia podría ser entendido como:

El Estado unitario debe ser entendido como una forma de organización territorial, que entraña la existencia de un solo territorio, el cual es objeto de una simple división administrativa para el manejo de los asuntos nacionales, y en donde cohabitan dos esferas de poder claramente establecidas: una autoridad central, que se encarga de la mayoría de los asuntos estatales; y unas autoridades locales, que gozan de una especial autonomía o autogobierno para administrar diferentes asuntos políticos, administrativos y fiscales. Los estados unitarios utilizan diferentes mecanismos administrativos como la descentralización, para establecer parámetro de acción de cada esfera de poder, lo cual permite aspirar a cierta coherencia, armonía y coordinación en el cumplimiento de las diferentes funciones atribuidas, ya sea autoridad centra o a las autoridades locales. (Libreros, 2001, p. 200)

Como primer gran rasgo del modelo de descentralización se tiene que el texto constitucional señala: (1) al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa; (2) dispone el principio de autonomía financiera, en tanto las entidades territoriales cuentan con la capacidad de disponer de sus

propios recursos, recibir transferencias de la nación; (3) señala el principio de descentralización administrativa, mediante transferencia de competencias de la nación a las entidades territoriales; y finalmente, (4) consagra el principio de descentralización política, en tanto las autoridades del orden territorial son elegidas de manera democrática (Vila, 2020).

Covilla y Sanabria (2021) señalan que el sistema colombiano es de naturaleza híbrida en tanto que no puede considerarse como un sistema centralista, dadas las distribuciones de competencias entre el sector central y las entidades territoriales. Sin embargo, la falta de financiación y especiales limitaciones administrativas e institucionales hacen que dicha autonomía se difumine frente al sector central de la rama ejecutiva del poder público.

Sobre la distribución de competencias por parte del constituyente al sector central y al sector descentralizado como de las mismas entidades territoriales del orden departamental y municipal, es de hacer énfasis como dichas facultades no son claras a tenor de la normativa constitucional, lo que ocasiona confusión en el ejercicio de las funciones administrativas (Brito, 2021).

Además de lo anterior, conviene resultar que las facultades entregadas a las instituciones locales no son absolutas y tendrán como límite jurídico la misma constitución y la ley. Por ello, Sanabria (2014) menciona que existe una distribución armónica de competencias entre el sector central del poder ejecutivo y las entidades territoriales a fin de mantener la unidad de la nación, empero la falta de claridad en algunas de estas competencias ha terminado convirtiéndose en un asunto a resolver por el legislador o los jueces.

De cualquier forma, la adopción de un sistema político unitario, pero descentralizado política y administrativamente en la Constitución Política de Colombia, conlleva que los principios del Estado unitario como la autonomía territorial sirvan como límites recíprocos que están en constante relación y que interaccionan continuamente en razón a otros principios de carácter legal, como terminan siendo los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la administración pública.

Frente al principio de coordinación se explica por parte de la Corte Constitucional como se hace necesario un constante diálogo entre el sector central y el sector descentralizado en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos en el territorio, buscando la armonía entre el principio de Estado unitario y de autonomía territorial para la consecución de los fines del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2005).

Ahora bien, cuando se aborda el principio de concurrencia, se hace un llamado a la optimización del principio de solidaridad contenido en la Constitución Política, en tanto que la nación como eje central debe ayudar y brindar las herramientas para

que los entes territoriales puedan conseguir el mayor nivel de desarrollo posible en sus territorios. Es como este principio se encuentra estrechamente relacionado con el principio de subsidiariedad en razón a que, en caso de sendas dificultades de las entidades territoriales para la satisfacción de un derecho, se hace necesaria la intervención del sector central (Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2005).

Así mismo, el principio de subsidiariedad termina siendo el más importante para entender las relaciones entre el gobierno central y las entidades territoriales, ello desde dos variantes: la primera, en aras de impedir al máximo la intervención del sector central en los asuntos propios de las comunidades por ello que la descentralización sea un control y límite al poder absoluto; y la segunda, en aras de garantizar los derechos de las comunidades cuando la autoridad local no cuente con los recursos para ello (Valenzuela, 2015).

La idea de descentralización en cualquier caso se sintetiza en la búsqueda de limitar y controlar el poder, siendo transversal al principio de separación de poderes; Así, la descentralización culmina por ser el otorgamiento de poder a las comunidades locales para que sean estas mismas quienes definan de sus necesidades y generen soluciones a las mismas.

De la misma forma, al concepto de descentralización se le han señalado una serie de características que permiten entender el sistema y fungir como un control y límite a los poderes por parte del sector central como: (1) Elegir sus propias autoridades mediante vías democráticas; (2) tener fuentes de financiación propias ya sea mediante impuestos de índole territorial o transferencias de la nación; (3) facultades normativas para autorregularse; y (4) la atribución de competencias específicas (Valenzuela, 2015, pp. 36-37).

No obstante, y pese a lo dicho, en el sistema político colombiano termina predominando la centralización y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en últimas fungen como conceptos secundarios, en donde el Estado unitario aparece en su máximo esplendor, tomando como caso puntual las facultades y potestades en materia de orden público por parte del presidente de la república. Así las cosas, las autoridades territoriales ostentan sendas dificultades para mantener el orden público en sus territorios, teniendo como principales obstáculos:

1. Un nivel bajo de autonomía de las entidades estatales en el manejo del orden público, esto en razón a que alcaldes y gobernadores según el mandato constitucional actúan como agentes del presidente de la República.
2. El poder y control de la fuerza pública se encuentra en cabeza del presidente de la República.

3. Además de una noción militarista para el entendimiento del concepto de orden público, que impide a las autoridades locales gozar de tales facultades en esta materia (Libreros, 2001).

En este orden de ideas, Libreros (2001) critica el modelo unitario que elimina cualquier forma de ejercitar facultades en materia de orden público en cabeza de las entidades territoriales, exponiendo que la fuerte centralización de las competencias en esta área impide que desde el territorio se tengan condiciones jurídicas y materiales para la protección de la vida e integridad de los ciudadanos en situaciones que amenacen estos derechos.

De lo reseñado se puede advertir que la noción de autonomía de las entidades territoriales se ve circunscrito y subordinado a la forma de Estado unitario que impide que el ejercicio de sus competencias se asemeje a modelos federales o regionales, aunado a las constantes reformas que han vaciado los recursos con que cuentan las entidades del sector descentralizado para el ejercicio de sus competencias (Estupiñán, 2017).

### **3. Sobre el núcleo esencial del principio de autonomía territorial**

El núcleo esencial de derechos se entiende como el establecimiento de un mínimo de obligaciones y deberes a cargo del Estado sin los cuales un derecho dejaría de serlo, con todo no pueden mediar argumentaciones en contra de ese mínimo de obligaciones, teniendo como sustento la falta de recursos económicos, facticos y jurídicos (Serrano y Vázquez, 2013).

En igual sentido, la Corte Constitucional ha esgrimido como definición del núcleo esencial de derechos en Sentencia T-426 de 1992:

(...) desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. (Corte Constitucional, Sentencia T-426-1992)

Frente al concepto de núcleo esencial de un derecho o principio, ha hecho énfasis la jurisprudencia constitucional colombiana al entenderlo como un límite a las facultades del legislador y las autoridades públicas. Lo anterior, por cuanto el desconocimiento de un mínimo de deberes y prerrogativas de un derecho o principio termina desfigurando el mismo y haría nugatoria la eficacia del ordenamiento jurídico. Este concepto se constituye en un criterio jurisprudencial que representa una inmunidad para los derechos constitucionales que los diferencian de otra clase de derechos, de manera que si se subvierte ese mínimo, el derecho invocado se convertiría en otro derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-994 de 2004).

Partiendo de estos conceptos sobre el núcleo esencial de un derecho o principio, la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones ha abordado el estudio del núcleo esencial de la autonomía territorial a partir de las frecuentes colisiones entre el principio de Estado unitario y principio de autonomía territorial. Lo referenciado teniendo en cuenta que en muchas ocasiones los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad no terminan por ser una solución a los conflictos de competencias que se pueden generar entre el sector central y las entidades territoriales, situación que nuestro sistema político se planteó en la crisis que ha desembocado la pandemia por COVID-19, donde las diferentes actuaciones administrativas fueron vistas sin la sinergia suficiente de parte del sector central respecto de los gobiernos locales para la prevención, mitigación y atención del COVID-19, caso palpable fueron las facultades y competencias del orden central y descentralizado en materia de orden público.

El nivel nacional entendido como primera autoridad en materia de orden público en Colombia, en las que las autoridades locales actúan a nombre del primero, generaría inconvenientes ante coyunturas de crisis. De este modo, la pandemia dejó evidenciada la falta de coordinación entre niveles, es entonces tomando como primer ejemplo, el Gobernador del departamento de Cundinamarca mediante Decreto 157 de 2020 y la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., mediante Decreto 091 de 2020, restringieron la movilidad de personas en sus respectivas jurisdicciones, esto es limitando derechos fundamentales con antelación a un pronunciamiento normativo por parte del presidente de la república frente al tema en específico.

Ahora entonces, hecha la anterior observación que busca ser un primer supuesto para auscultar el núcleo esencial de la autonomía territorial en Colombia, la Corte Constitucional Colombiana preceptuó que se trata de una gama de facultades que permiten a las entidades territoriales satisfacer sus propios intereses, articulándose con la capacidad que tienen estas de autogobernarse bajo sus propios direccionamientos (Corte Constitucional, Sentencia C-532 de 2005).

En este sentido, las autoridades y gobierno locales deben emplear los mandatos y facultades constitucionales para la satisfacción de sus intereses, esto es según el artículo 287 de la Constitución Política: 1) gobernarse por autoridades propias, 2) ejercer competencias que le correspondan, 3) administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4) participar en las rentas nacionales. De cualquier forma, ante la amplitud de la carta política, el legislador es el encargado de desarrollar estos preceptos, por ello si tales competencias son suprimidas el principio de autonomía territorial perdería sentido y quedaría desfigurada la posibilidad de los territorios de autogobernarse. Por ello, la Corte Constitucional destaca la aparente posibilidad que tienen las entidades territoriales de proferir sus propias normas para determinar y regular las relaciones entre sus habitantes, fungiendo como verdaderas facultades normativas para la regulación de sus asuntos e intereses, como a su vez la disponibilidad en el manejo de sus

recursos conformes las leyes que rijan la materia (Corte Constitucional, Sentencia C-1058 de 2008).

Con lo esgrimido por la Corte Constitucional podría llegarse a pensar que las facultades de los territorios terminan por ser amplias para el desarrollo de sus cometidos, en tanto que para satisfacer sus intereses propios junto con los de su población es necesario que estén dotados de múltiples potestades y competencias. Sin embargo, esto vendrá siendo realmente entendido en criterio estricto, como una máxima de optimización (Alexy, 2004) en tanto el sector central, *prima facie* ostenta las facultades de determinar los regímenes normativos aplicables en el territorio nacional y con ello, las competencias locales pierden fuerza frente al centralismo legislativo propio del Estado unitario. De esta forma, la Corte Constitucional ha sido enfática en destacar que en aras de preservar el principio de interés nacional y Estado unitario, es el legislador el encargado de distribuir las competencias en materia territorial, siempre y cuando las mismas no estén consagradas expresamente en el texto constitucional, actuando de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tratándose en definitiva como una norma maleable por el legislador (Corte Constitucional, Sentencia C-978 de 2010).

Por el carácter de principio de la autonomía territorial es que el mismo puede ser limitado por el legislador, siempre que se cumplan las cargas de razonabilidad y proporcionalidad en la medida adoptada o la fijación de competencias, pero de cualquier manera le queda vedado al legislador transferir asuntos de carácter local o territorial a la nación. Por esto, de la metodología propuesta por Bernal (2014) y Barak (2017) aplicable al caso de estudio, las medidas que limiten la autonomía de las entidades territoriales deben perseguir la consecución de un fin superior; dichas medidas deberán ser idóneas para la consecución del fin perseguido, y finalmente deberán ser proporcionales en sentido estricto, es decir, no podrán desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial.

Con todo, para que se dé la vulneración del principio de autonomía territorial deberá desconocerse una regla específica consagrada en la Constitución Política sobre la protección de las entidades territoriales o cuando se genera un límite a las entidades territoriales sin que exista una justificación constitucional suficiente (Corte Constitucional, Sentencia C-100 de 2013). Por ello que la Constitución Política de Colombia reconozca a las entidades territoriales la facultad de auto gestionarse, por ello ese poder de autogestión termina configurando el núcleo esencial de este principio. Por la anterior premisa, no podrá existir norma dentro del ordenamiento jurídico que desconozca o limiten de manera injustificada las facultades constitucionales que protegen la autonomía territorial. Con todo, la Corte Constitucional en Sentencia C-100 de 2013 reitera la prohibición de limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales sin expresas justificaciones y además señala la variación de las intensidades del test de proporcionalidad, según el ámbito sobre el cual recaiga la limitación.

Pese a lo anterior, el principio de Estado unitario ha delimitado y fungido como fuente normativa de tensión del principio de la autonomía territorial. Así las cosas, el principio autonomía territorial pierde fuerza normativa y se da una centralización mayor del sistema político en Colombia, destacando como la distribución de competencias entre el sector central y el sector descentralizado con la finalidad de articular el principio de Estado unitaria con el de autonomía territorial imposibilita la asunción plena de mecanismos de descentralización. Empero, de ninguna manera el legislador podrá desconocer las reglas previstas por el constituyente en el texto constitucional sobre las competencias a desempeñar por las entidades territoriales, existiendo una serie de competencias de naturaleza constitucional inmodificables por el legislador y una serie de competencias de estricta regulación legal (Corte Constitucional, Sentencia C-100 de 2013). De cualquier forma, la extrema centralización en Colombia es evidente por ejemplo cuando se habla de la noción de orden público pese a que, en un principio, se entienda que son las autoridades locales quienes ostentan la obligación de preservar el orden público en sus territorios (Ley 146 de 1994).

Ahora bien, de conformidad con la ley dichas obligaciones se ejercen por orden del presidente de la república, con ello las autoridades locales pueden utilizar diversos medios para el cumplimiento de dicha tarea, pero siempre en consonancia con los criterios señalados por el poder central, por lo que no pueden exceder los límites constitucionales o vulnerar derechos fundamentales. De esta forma, el mantenimiento del orden público a juicio de la jurisprudencia constitucional no puede implicar la supresión desproporcionada de las libertades consagradas en la Constitución Política, de manera que el ordenamiento jurídico colombiano descarga en el presidente de la república la facultad de velar por el orden público de forma primigenia y da un carácter residual a los gobiernos locales.

La anterior tesis tiene un fuerte sustento jurisprudencial, en tanto que el máximo tribunal constitucional colombiano destaca como si bien las autoridades locales tienen verdaderas funciones de policía, las mismas se encuentran supeditadas a la Constitución, la Ley y el reglamento que expida el poder central. Por ello, a juicio de la Corte Constitucional es una verdadera función del presidente de la república el desarrollo vía reglamentaria para regular las actuaciones de policía en los ámbitos locales, limitando los derechos de las comunidades locales vía administrativa en el marco señalado por el legislador (Corte Constitucional, Sentencia C-825 de 2004).

Ahora bien, tan de vital importancia son los principios de coordinación y subordinación de las entidades territoriales respecto del sector central que la anterior premisa queda en evidencia en uno de los primeros controles de legalidad que se realizaron a los decretos de orden municipal en medio de la emergencia. Como caso que denota lo planteado en el territorio, el Tribunal Administrativo de Caquetá declaró la nulidad de un decreto expedido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá, teniendo como principal argumento:

Y no se trata en el presente caso de una irregularidad menor (que pudiera tenerse por insubstancial o intrascendente), sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa constitucional que establece la jerarquía funcional a tener en cuenta en materia de manejo del orden público. La exigencia de previa coordinación está orientada a garantizar no sólo la efectividad de ese mandato constitucional, sino –lo que es más importante– a minimizar las posibilidades de infracción a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al incumplir ese requisito, la Administración Municipal deja de lado. (...)

Resulta inobjetable, así, que se incumplió abiertamente el requisito de formación del acto administrativo revisado, pues no se coordinó previamente con el Gobierno Nacional como lo exige el Decreto Nacional 418/20, y para ese fin expidió el Ministerio del Interior la Circular CIR2020-25-DMI-1000 (marzo 19). (Tribunal Administrativo de Caquetá, exp. 049 de 2020)

Con todo, queda en evidencia la profunda centralización en materia de expedición de marcos normativos que permitieran afrontar la emergencia desde el territorio.

#### **4. La incidencia del COVID-19 en el territorio: algunas medidas fiscales y de orden público**

El gobierno nacional en virtud de las facultades legislativas bajo Estados de excepción concedidas por el constituyente al poder ejecutivo según los artículos 212, 213 y 215 de la constitución, se caracterizan por ser una potestad normativa de carácter general que busca precaver situaciones de anormalidad, pero limitada por principios de taxatividad, formalidad, proporcionalidad y democraticidad frente a su declaratoria (Cifuentes, 2002).

Ante la propagación de la pandemia en el territorio colombiano en marzo del 2020 se daría la declaratoria de emergencia el gobierno nacional para acto seguido expedir una serie de normas con fuerza material de ley con efectos directos en los territorios y gobiernos locales, tanto desde un punto de vista fiscal como social.

La pandemia representó una afectación la autonomía territorial, debido a los recursos con los cuales cuentan este tipo entidades, por ello la pandemia trajo graves consecuencias económicas para la ciudadanía y esto terminaría por reflejarse en las finanzas públicas. Por ejemplo, los municipios que en razón al tipo de impuestos que son recaudados teniendo en cuenta el hecho generador, se hizo difícil su cobro debido a la falta capacidad adquisitiva de los ciudadanos para su pago, poniendo de presente el caso del impuesto de industria y comercio (Ley 14, 1983, art. 32) donde su hecho generador, esto es, la realización de las actividades industriales, comerciales y de servicios, se vieron seriamente afectadas por las directrices en materia de orden público que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio, reduciéndose sustancialmente el ingreso de los municipios por este

concepto. *A contrario sensu* los impuestos de orden nacional como el IVA (Decreto 624, 1989, art. 420), no tendrían tal afectación debido a las múltiples medidas que de manera directa proferiría el gobierno nacional, teniendo control directo sobre su ámbito normativo.

De esta forma, la autonomía de las entidades territoriales se afectaría en uno de sus elementos esenciales como lo es el subprincipio de autonomía financiera teniendo efectos en otros ejes del principio, dado que sin recursos económicos las entidades territoriales no pueden satisfacer los intereses de su población.

En cualquier caso, las medidas de orden público y fiscal adoptadas por el gobierno nacional con impacto directo en las entidades territoriales tuvieron efectos en los recursos de libre destinación de los municipios, y se constituyeron en medidas regresivas para las entidades territoriales, mencionando entre otras la suspensión de los procesos de cobro coactivo y condonaciones de deudas tributarias de índole local (Restrepo, 2020).

Las medidas tomadas por el gobierno no solo fueron regresivas para las entidades territoriales, sino además con posteridad serían declaradas inconstitucionales. Por ejemplo, mediante Sentencia C-448 de 2020 se indicaría que el Decreto 678 de 2020 —donde se tomarían medidas que buscaban generar alivios tributarios en favor de los constituyentes adoptando una amnistía tributaria— es inexecutable al ser contrario al principio de autonomía territorial de las entidades públicas, por cuanto solo le corresponde a estas adoptar este tipo de medidas tributarias como también no es posible que desde el gobierno central se modifiquen los actos administrativos que regulan los aspectos tributarios dentro del territorio. Finalmente, diría la Corte Constitucional que la amnistía creada por el gobierno es inconstitucional debido a que solo podía tener efectos sobre las obligaciones surgidas con posterioridad a la declaratoria de emergencia.

Otra de las medidas económicas adoptadas por el gobierno nacional fueron las dispuestas mediante el Decreto 461 de 2020 donde se permitió la reorientación de las rentas locales a fin de atender los efectos adversos de la pandemia. En este sentido, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de las normas anteriores debido a que la norma en mención no autorizaba a los alcaldes y gobernadores a modificar los actos administrativos de creación o modificación de las rentas, como además solo puede ejercerse mediante la modificación de la vigencia del año 2020, situación que resultaba ser vulneratoria del principio de autonomía territorial (Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2020).

Por otra parte, la emergencia causada por la pandemia por COVID-19 ha puesto en evidencia que son los municipios y departamentos los que mejor conocen sus condiciones socioeconómicas y culturales. Es claro que la profunda centralización en Colombia impide un control efectivo de situaciones como la pandemia vivida,

en tanto el sector central no tiene la capacidad técnica ni administrativa para conocer las diferentes condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales de cada territorio en particular, lo que impide que las normas de carácter general fueran efectivas para la contención y mitigación del COVID-19. De esta forma, es menester señalar que deberían ser las entidades territoriales como gobiernos sectoriales, las encargadas e idóneas para definir las medidas administrativas que tengan como finalidad proteger a sus habitantes respecto de los riesgos propios de la pandemia.

La pandemia por COVID-19 demostró la necesidad de que las autoridades territoriales cuenten con una mayor capacidad fiscal, de gestión y gobernanza. De manera, que la excesiva centralización demostró la necesidad de que los gobiernos locales cuenten con mayores niveles de autonomía y responsabilidad, dado que la misma ausencia de competencias ocasionó la infectividad en la prestación de los servicios públicos (Carrera, 2021). Sin embargo, es conveniente recalcar como mayor autonomía no puede significar una completa descoordinación entre el sector central del poder público y las entidades descentralizadas que implique una desorganización de las políticas públicas gubernamentales sino más bien se requiere de un sistema cooperativo que “viabilicen objetivos compartidos para reducir su duplicación y superposición, evitando que iniciativas de cada unidad constitutiva sean impedidas por la oposición de las otras” (Abrucio *et al.*, 2021, p. 146).

No es posible bajo las condiciones propias de la emergencia a causa de la pandemia que las medidas en materia de orden público fuesen determinadas preponderantemente por el sector central debido a lo amplio y diverso del territorio. Sin lugar a duda, tales facultades terminan por generar diferencias irreconciliables entre el gobierno nacional y las autoridades locales.

De la misma manera, se evidencia como las medidas de confinamiento desde el sector central del poder público limitó derechos fundamentales sin tener un sustento constitucional claro, afectándose los derechos a la movilidad, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia de la ciudadanía (Covilla y Sanabria, 2021). De esta forma, no es posible realizar un juicio de proporcionalidad de las normas limitativas de derechos fundamentales desde la generalidad del territorio, entendiéndose que los efectos de la pandemia no fueron uniformes en el territorio, dándose una suerte de generalización que afectó derechos fundamentales sin contar con verdaderas condiciones fácticas que justificaran la limitación.

Un caso interesante que representa la situación que vivieron los territorios y sus especiales condiciones, puede ser el municipio de La Dorada, Caldas que en un momento de la pandemia presentó más de 53 casos positivos de COVID-19, lo que equivale a más de la mitad de casos positivos en el departamento para ese entonces. Mientras que un municipio limítrofe con este como lo es Puerto Salgar, Cundinamarca, no presentaba ni un solo caso, esto teniendo en cuenta su especial

cercanía geográfica. De cualquier forma, en el primero de los municipios se presentó una emergencia real para su población, pero que debía tratarse localmente, tomando diversas medidas de orden administrativo por el gobierno nacional que terminaron por empeorar la situación. Véase como la orden del gobierno nacional consignada en el Decreto 636 de 2020, que permitió la actividad física de los niños, niñas y adolescentes fue desatinada, esto en razón a que ellos fungían como principales vectores de la enfermedad debido a su rápido contagio.

Es por ello que las políticas locales incidieron de forma directa en la prevención y mitigación de la pandemia, pues la noción de Estado unitario que cree alcanzar todos los espacios del territorio nacional —concepto que acaba por desembocar la ausencia real del Estado en los municipios y que por otra parte—, impidieron que las autoridades locales ejercieran facultades normativas para la contención del virus, todo esto desconociendo la facultad que tienen las entidades territoriales para autogobernarse.

En este punto, resulta importante aplicar principios que maximicen la autonomía territorial de las autoridades locales para afrontar la pandemia o plantearse como debate nacional el cambio del modelo de sistema político ante este tipo de coyunturas sociales y económicas que desnudan lo endeble y frágil del sistema para abarcar todo el territorio. Es como el carácter residual y limitado de las facultades de los gobiernos locales impidieron que se tomaran acciones desde lo local para la contención del COVID-19 o incluso se presentaron colisiones de criterios entre el sector central y el sector descentralizado como lo sucedido entre la Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Presidente de la República ante las contradicción de las medidas de orden público llevadas por cada uno de estos (Torrado, 2020), todo ello entendiendo que las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y demás, son distintas de un territorio a otro y no es posible una homogenización de las medidas normativas.

En este sentido, es importante generar apropiación para el buen desarrollo de la actividad administrativa local y del gobierno territorial que garantice adecuadamente los servicios públicos, aunado a que los diferentes actores sociales y económicos permitan desarrollar políticas para afrontar estos momentos de crisis, por ello que también sea importante y necesario crear redes locales de gobernanza para contener de manera articulada coyunturas como las de la pandemia, fortaleciendo aún más los modelos asociativos de gobernanza.

Por otra parte, los Estado modernos deben abandonar sistemas políticos que tengan un único centro de poder. Lo anterior como límite propio de la democracia que impide el exceso de poder propio de los sistemas políticos unitarios o centralistas acrecentado por los regímenes de corte presidencialista como el colombiano, es entonces que sea necesario repensar la idea de nación y de territorio, al respecto es importante señalar lo dicho por De Sousa (2010):

Implica un desafío radical al concepto de Estado moderno que se asienta en la idea de nación cívica —concebida como el conjunto de los habitantes (no necesariamente residentes) de un cierto espacio geopolítico a quienes el Estado reconoce el estatuto de ciudadanos— y, por lo tanto, en la idea de que en cada Estado sólo hay una nación: el Estado-nación. La plurinacionalidad es una demanda por el reconocimiento de otro concepto de nación, la nación concebida como pertenencia común a una etnia, cultura o religión. (p. 119)

Se hace imperioso entender el territorio como marco geoespacial donde se integran diferentes sub-territorios geopolíticos y geoculturales que terminan convergiendo pero con diferentes dimensiones sociales, económicas y culturales, lo que impide las estructuras normativas generalísimas, por tal motivo que “De hecho, al ser anterior al Estado moderno, no es el territorio que debe justificar su autonomía, sino el Estado que debe justificar los límites que le impone en nombre del interés nacional” (De Sousa, 2010, p. 137).

Por otra parte, eje de discusión es conveniente señalar como el principio de Estado unitario desde la teoría principialística requiere constantes escenarios de ponderación frente al principio de autonomía territorial, esto a partir de las especiales circunstancias de emergencia que vive la nación en donde es necesario de que las entidades territoriales cuenten con mayores facultades y potestades para la atención de la emergencia, todo ello, entendiendo que a partir de lo preceptuado por Alexy (2004) este tipo de normas “ordenan que algo se realice en mayor medida posibles, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas” (p. 93). Por todo, teniendo en cuenta las condiciones que en un momento afrontó la nación, el principio de Estado unitario debe ceder y el principio de autonomía territorial debe aplicarse en un mayor grado, moldeando la arquitectura constitucional a las situaciones no previstas por el constituyente.

De cualquier forma, lo anterior no implica una afrenta a la constitución política dado que aquellas medidas que pretenden dar mayor alcance al principio de autonomía territorial podrían establecerse de manera transitoria para conjurar una situación especialísima como lo terminó siendo la pandemia

Conforme el test propuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-144 de 2015, las medidas que pretendan aumentar el grado de aplicación del principio de autonomía territorial en Colombia y que pudiesen generar afectaciones a derechos fundamentales por medidas administrativas que tuviesen una relación restrictiva de derechos fundamentales, se solucionarían de la siguiente manera: la medida en todo caso sería idónea en tanto buscaría que las entidades territoriales protegieran mediante diferentes medidas administrativas la vida e integridad de los pobladores. En un segundo momento, la limitación de derechos fundamentales es indispensable para garantizar los derechos a la vida e integridad por las condiciones y características propias del virus

COVID-19, y finalmente, las medidas tomadas terminan siendo proporcionales en tanto la limitación de derechos como el de circulación termina generando más beneficios, debido los intereses en juego como lo son la vida de toda la población colombiana.

No cabe duda de que como se vio en antelación, el único poder encargado o facultado para limitar derechos fundamentales es el legislador, no obstante dadas las condiciones de emergencia deberá el ejecutivo adoptar medidas de carácter general mediante la figura de Estado de excepción, diseñando un marco generalísimo que otorgue facultades a las autoridades locales para adoptar medidas tendientes para la protección de la población, sin que ello tampoco signifique una constante solicitud de autorización de parte del sector descentralizado con el sector central para la adopción de alguna medida. Para este caso se tendrá que acudir al concepto de delimitación de los derechos fundamentales, en todo caso dada una situación fáctica similar a la pandemia que pudiese afrontar la nación, los preceptos constitucionales no pueden aplicarse de forma aislada, sino como derroteros aplicables según unas condiciones históricas específicas:

Es bien cierto que la versión fuerte de la idoneidad se compadece con la convicción de que el fin legislativo es un principio constitucional, que tiene el carácter de mandato de optimización. Si este principio constitucional existiera de manera aislada y no estuviera integrado en la constelación de principios que componen el sistema jurídico, impondría al legislador que adoptara medida óptima para asegurar su obtención. (Bernal, 2014, p. 917)

Con todo, es necesario repensar el principio unitario o de unidad como límite a las competencias de las autoridades o entidades territoriales, en tres sentidos: la unidad entendida como punto inicial para el desarrollo de la autonomía local, un segundo aspecto como lo es el límite y separación de competencias entre el sector central y el descentralizado, en donde en últimas termina fundamentándose los poderes que el Estado como un todo, sector central y descentralizado, acaba ostentando (Muñoz, 2015, p. 165).

Finalmente, la fuerte cultura e historia de centralización en Colombia aún con descentralización administrativa ha impedido el desarrollo de las comunidades locales (Pavani y Estupiñán, 2016), ello debido a la fuerte concentración de poder en el sector central y las ínfimas competencias de las entidades territoriales para atender las demandas de las comunidades locales, situación evidenciada en la pandemia por COVID-19.

## Conclusiones

La pandemia ocasionada por el virus coronavirus COVID-19 ha puesto en evidencia la incapacidad del modelo de Estado centralista adoptado en el ordenamiento jurídico colombiano para la atención de la emergencia en materia de medidas administrativas que busquen asegurar el orden público en el territorio colombiano como medidas fiscales que evitaren los efectos adversos de la pandemia. Es de resaltar que las entidades territoriales carecen de verdaderas facultades normativas para adoptar disposiciones que impidan el contagio de la población dentro de los territorios como una fuerte centralización de las políticas fiscales de las entidades territoriales para la atención de este tipo de coyunturas, lo anotado debido a la subordinación de las entidades territoriales respecto del gobierno central. De lo revisitado, el núcleo esencial de la autonomía territorial a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se puede señalar con precisión que este termina siendo una consecuencia y concepto dependiente de la idea de Estado unitario y en realidad las obligaciones y deberes que tienen las entidades territoriales para la garantía de los derechos de los ciudadanos terminan siendo un clausulado de competencias de carácter residual que impiden la atención de situaciones como las vividas por el COVID-19.

Por otra parte, para la adopción de las medidas administrativas en la contención de situaciones como las del COVID-19 hacen necesario que este tipo de emergencias se aborden desde la localidad, en tanto el concepto de Estado unitario es insuficiente para el despliegue de acciones dentro de todo el territorio nacional. En ese mismo sentido resulta conveniente entender que las dinámicas y condiciones sociales, culturales y económicas de un municipio a otro terminan siendo totalmente disímiles, por lo que la adopción de medidas de carácter general termina siendo ineficaz y, por el contrario, ocasiona efectos adversos no solo en la salud de la población, sino además afectaciones en materia económica y social.

Sin lugar a duda, la emergencia ha llevado a que se reabra el debate sobre las formas de Estado o sistemas políticos que permitan en mayor medida la protección de los derechos de los asociados, además de las facultades y competencias que tienen las entidades territoriales en coyunturas como la que atravesó la nación debido a la pandemia por COVID-19. Por lo anterior, la noción de Estado unitario no puede entenderse como la adopción de una única estructura de poder que pretende abarcar todo el territorio sin conocer las particularidades de cada departamento y municipio, además resulta ser un óbice para asegurar la cercanía del Estado para con el ciudadano. Finalmente, como fórmula transitoria ante situaciones como las vividas por la nación a causa del COVID-19 se plantea una ponderación de principios entre la noción de Estado unitario y de autonomía territorial que permita el aumento de competencias y facultades de las entidades territoriales para la adopción de medidas administrativas en el marco de la emergencia desde una visión amplificadora de la autonomía de las entidades territoriales.

## Referencias bibliográficas

- Abrucio, L., Grin, E., Cibebe, F., Ianni, C. y Goncalves, C. (2021). Las tres caras del federalismo bolsonarista frente a la covid-19: desresponsabilización, confrontación y descoordinación. En D. Mariñez, M. y Calzada (coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencias. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19* (pp. 139-169). Tirant lo Blanch.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (22 de marzo de 2020). Decreto 091 de 2020. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=91420>
- Alexy, R. (2004). *Tres escritos sobre derechos fundamentales y teoría de los principios: serie de teoría jurídica y filosofía del derecho N°28*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (6 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://lc.cx/C0wUT>
- Barak, A. (2017). *Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones*. Ediciones Palestra.
- Bernal, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Editorial Universidad Externado.
- Brito, F. (2021). *Estructura del Estado Colombiano y de la administración pública nacional*. Ediciones Legis.
- Carrera, P. (2021). Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales. *Revista del CDLA reforma y democracia*, 80, 187-218. <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/05/080-06-C.pdf>
- Carrión, G. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2(3), 34-57. <https://lc.cx/vi241M>
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Editorial Planeta.
- Cifuentes, E. (2002). Los Estados de excepción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8(1), 117-146. <https://lc.cx/wTnh3p>
- Congreso de la República. Ley 14 de 1983 (6 de julio), por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 36.288.
- Corte Constitucional. (12 de octubre de 2004). Sentencia C-994 de 2004. [MP. Jaime Araujo Rentería]. <https://lc.cx/eHqv95>
- Corte Constitucional. (24 de mayo de 2005). Sentencia C-532 de 2005. [MP. Manuel José Cepeda Espinoza]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-532-05.htm>
- Corte Constitucional. (26 de septiembre de 2005). Sentencia C-983 de 2005. [MP. Humberto Antonio Sierra Porto]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>
- Corte Constitucional. (29 de octubre de 2008). Sentencia C-1058 de 2008. [MP. Manuel José Cepeda Espinoza]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1058-08.htm>
- Corte Constitucional. (1 de diciembre de 2010). Sentencia C-978 de 2010. [MP. Luis Ernesto Vargas Silva]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-978-10.htm>
- Corte Constitucional. (27 de febrero de 2013). Sentencia C-100 de 2013. [MP. Mauricio González Cuervo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-100-13.htm>
- Corte Constitucional. (31 de agosto de 2004). Sentencia C-825 de 2004. [MP. Rodrigo Uprimny Yepes]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-825-04.htm>
- Corte Constitucional. (6 de abril de 2015). Sentencia C-144 de 2015. [MP. Martha Victoria SÁCHICA Méndez]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-144-15.htm>
- Corte Constitucional. (10 de junio de 2020). Sentencia C-169 de 2020. [MP. Antonio José Lizarazo Ocampo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-169-20.htm>
- Corte Constitucional. (15 de octubre de 2020). Sentencia C-448 de 2020. [MP. Cristina Pardo Schlesinger]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-448-20.htm>

- Covilla, J. y Sanabria, P. (2021). Esquema híbrido de relaciones intergubernamentales para responder a la pandemia en Colombia. En E. Nader y M. Fuchs (eds.), *COVID-19 y Estados en acción: un estudio comparado entre países federales y no federales* (pp. 211-243), Fundación Konrad Adenauer.
- Cruz, E. (2011). El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886). *Historia Crítica*, 44, 104-127. <https://lc.cx/pNYcq8>
- De Sousa, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del sur*. Ediciones Abya Yala.
- Escobar, G. (2004). *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*. Centro de iniciativas de Cooperación al Desarrollo-Universidad de Alcalá.
- Estupiñán, L. (2017). El Estado Unitario: la reiterada fórmula de la organización territorial en Colombia. Mutaciones y tendencias. En G. Pavani y L. Estupiñán (eds.), *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado Unitario en América Latina* (pp. 163-198). <https://repository.unilivre.edu.co/handle/10901/10901>
- Gobernador de Cundinamarca. (22 de marzo de 2020). Decreto 157 de 2020. <https://lc.cx/14WvaH>
- Gómez, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En X. Arango y A. Hernández (eds.), *Ciencia política. Perspectiva multidisciplinaria* (pp. 29-48), Tirant lo Blanch.
- Haberle, P. (2005). *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11213>
- Libreros, J. (2001). Descentralización y orden público en Colombia. *OPERA*, 1, 199-212. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1274>
- Muñoz, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Organización territorial del Estado I. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. <https://lc.cx/xsg3tc>
- Paredes, C. (2014). Federalismo y centralismo en los orígenes de la Colombia contemporánea. *Historia*, 33(2), 330-345. <https://lc.cx/ktkVpx>
- Pavani, G. y Estupiñán, L. (2016). Mutaciones del Estado unitario en América Latina. Nuevos rasgos metodológicos para el estudio de los procesos de descentralización. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 19, 5-15.
- Presidente de la República. Decreto 461 de 2020 (22 de marzo), por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.
- Presidente de la República. Decreto 678 de 2020 (20 de mayo), por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.
- Presidente de la República. Decreto 624 de 1989 (30 de marzo), por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales.
- Presidente de la República. Decreto 636 de 2020 (6 de mayo), por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.
- Restrepo, J. (9 de abril de 2020). Incertidumbre económica en entes territoriales por COVID-19. *UdeA noticias*. [https://lc.cx/JY\\_poh](https://lc.cx/JY_poh)
- Rodríguez, O. (1987). La política económica del liberalismo económico y la unificación de formar. 1861-1907. *Texto y Contexto*, 10, 9-74.
- Sanabria, E. (2014). Límites a la autonomía territorial de los municipios frente a la exclusión de zonas de explotación minera en el ejercicio de la planificación y el ordenamiento territorial. *Iter Ad Veritatem*, 13, 101-115. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/iaveritatem/article/view/1207>

Andrés Gustavo Pérez-Medina

- Sartori, G. (2010). *Ingeniería constitucional, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos en acción: Obligaciones y principios de derechos humanos*. Flacso.
- Torrado, S. (30 de abril de 2020). "La alcaldesa de Bogotá marca el paso de la respuesta a la pandemia en Colombia". *El País*. <https://lc.cx/vMCvon>
- Tribunal Administrativo de Caquetá. (8 de mayo de 2020). Sentencia exp. 049 de 2020 [MP. Néstor Arturo Méndez Pérez].
- Valencia, D. y Vera, K. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nacional y las entidades territoriales. *DIKAION*, 23(1), 171-184.
- Valenzuela, E. (2015). *Descentralización ya: conceptos, historia y agenda*. RIL editores.
- Vila, I. (2021). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Universidad Libre de Colombia. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/19278>