

La discrecionalidad territorial¹

AUGUSTO HERNÁNDEZ VIDAL²

RESUMEN:

Con el objeto de enriquecer el concepto de autonomía territorial, el presente escrito propone una interpretación extensiva de la discrecionalidad administrativa. La discrecionalidad es la libertad de juicio y decisión que otorga la ley a las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, técnica legislativa que parece apropiada usar cuando el legislador quiera legislar sobre el núcleo esencial de la autonomía territorial. De esta manera se evitaría una violación de esa autonomía por la limitación desproporcionada de la facultad territorial para gestionar sus propios intereses. La alternativa se presenta también como una herramienta para dar más dinamismo a la acción del Estado, asimilando las nuevas prácticas de la administración pública.

PALABRAS CLAVE:

Discrecionalidad administrativa, descentralización territorial, autonomía territorial, gobernabilidad.

SUMMARY:

In order to strengthen the concept of municipal autonomy, this essay proposes an extensive interpretation of administrative discretion. Discretion is the exercise of free judgment given by law to authorities for performing official acts. This legislative technique seems to be suitable whenever the legislative is intended to legislate over the essential core of municipal autonomy. This way, an eventual abuse of that autonomy could be avoided, for the disproportional restriction of the local faculty to oversee the local issues. This alternative is

1 Artículo terminado el primero de mayo de 2011.

2 Abogado de la Universidad Santo Tomás. Asesor del despacho del Vice Contralor de la Contraloría General de la República. Email:augustohernandezvidal@hotmail.com

presented as a tool to provide with dynamism the performing of administrative activities as well, aiming to assimilate public administration new practices.

KEYWORDS:

Administrative discretion, decentralization, municipal autonomy, governability.

I. INTRODUCCIÓN

La controversia constitucional entre el principio de Estado unitario y la garantía de autonomía de las entidades territoriales ya cumplió su mayoría de edad, aunque no ha llegado aún a la madurez. Todavía es difícil identificar hasta dónde llega el núcleo esencial de uno y otro principio cuando se presenta un caso específico, y habrá que acudir al contenido literal de las leyes para verificar el alcance de las competencias de la instancia nacional y de las territoriales. Un elemento de ponderación de común uso por la Corte Constitucional, extraído del artículo 287 de la Constitución, es el límite de la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus *propios intereses*. Sin embargo, la fórmula *propios intereses* es indeterminada mientras la propia Constitución no haga mención expresa de las competencias exclusivas de las entidades territoriales, de tal manera que ni siquiera las autoridades de carácter nacional puedan inmiscuirse en esos *propios intereses*, que conformarían el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales.

Como esa no es la situación actual, parece apropiado pensar en nuevos métodos hermenéuticos para guiar la producción legislativa en materia de descentralización territorial colombiana. Este escrito presenta una interpretación extensiva del concepto de discrecionalidad administrativa para explicar una técnica legislativa que podría facilitar la creación de leyes que tocan el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales sin violar ese 'círculo de cautela'. Aunque la Corte Constitucional no lo haya expresado estrictamente con esas palabras, pareciera desprenderse del análisis de sus fallos que la asociación de conceptos daría claridad en la materia y una comprensión renovadora de la descentralización territorial.

II. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Para soportar la opinión que se formulará, se hará referencia a tres sentencias de la Corte Constitucional que se pronuncian en sentidos contrarios, conforme a los hechos de cada caso y siguiendo su línea jurisprudencial. En la primera de ellas la Corte limita la autonomía de las entidades territoriales en favor del legislador, en razón de que existen competencias de carácter nacional. En

las otras dos la Corte protege la autonomía territorial, aunque por razones diversas como se verá.

A. COMPETENCIAS PROPIAS DEL LEGISLADOR

El juicio de constitucionalidad de la ley 617 de 2001 se hizo, entre otras, por la Sentencia C-1112 de 2001. Para el actor, la adopción de medidas de saneamiento fiscal en las entidades territoriales de manera discriminada de acuerdo a las categorías de municipios violaría el derecho a la igualdad, pues la totalidad del Estado se encuentra bajo los mismos inconvenientes económicos. La Corte, por su parte, reconoce que debe haber un trato diferenciado de las entidades territoriales para garantizar su igualdad y no encuentra violación al derecho de igualdad, porque el legislador *"para efectos de mantener la estabilidad macroeconómica del país está autorizado para intervenir y regular la autonomía de las entidades territoriales para fijar el respectivo sistema de ingresos y gastos"*. La ley en cuestión contiene *"normas diseñadas con el fin de recuperar su capacidad de pago real, así como la sostenibilidad fiscal necesaria para poder continuar con el proceso de descentralización político y administrativo implantado desde la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 y con la consolidación de una verdadera autonomía local y regional con responsabilidad"* (negrita fuera del texto).

Las sentencias de constitucionalidad que prefieren la protección del Estado unitario generalmente están protegiendo cláusulas constitucionales que comprometen la totalidad del territorio nacional, que trascienden la esfera de lo local y afectan a todos los colombianos. En este tipo de sentencias es común entonces encontrar la salvaguardia de un orden macroeconómico, de la unidad nacional, del poder soberano, de la República unitaria, en fin, de todas aquellas macro-estructuras que hacen necesaria la adopción de medidas uniformes en todo el país por motivos sociales, económicos o políticos que rebosan los intereses meramente territoriales.

B. COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

La Corte Constitucional ha encontrado en el artículo 287 el núcleo esencial de la autonomía territorial, explícitamente en cuatro derechos: a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que le correspondan, a administrar sus propios recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Esto con la aclaración que estos derechos están limitados por la ley y la Constitución, como expresión de la unidad nacional.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional muchas veces ha excluido del ordenamiento jurídico normas legales que amenazan la configuración de esa autonomía, en otras palabras, que permiten a la administración nacional inmiscuirse en asuntos puramente locales. Ocurre también que la Corte protege una norma demandada porque la misma garantiza la autonomía territorial. Es el caso de las dos sentencias que se consideran a continuación.

En la Sentencia C-004 de 1993 se estudió la constitucionalidad de los artículos 5 (parcial) y 6 de la ley 86 de 1989, demandados por la creación de la facultad en favor de los municipios de aumentar bases gravables y sobretasas en materia tributaria para financiar las la creación de medios masivos de transporte urbano, cuestión que podría configurar una intromisión del Congreso en asuntos de carácter regional³. La norma establece lo siguiente:

"Artículo 5. Cuando las rentas propias de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo anterior, quedan facultados para:

a) Aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que son de su competencia;

b) Cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, Conpes.

Los incrementos a que se refiere el presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se cobrarán a partir del 1º de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo".

Para la Corte Constitucional esta norma es constitucional pues es expresión de la autonomía territorial: *"Al señalar condiciones para el otorgamiento de la garantía, la Nación promueve el ejercicio de la autonomía, a la vez que **establece requisitos basados en la protección del interés general** y en un elemental sentido de prudencia".* Y agrega *"no estamos frente a una intervención en los asuntos, competencias o intereses propios y exclusivos de las entidades territoriales involucradas, sino frente a la regulación de un **tema crucial para los intereses de la Nación entera**"* (negrita fuera del texto).

Hay una peculiaridad en algunas competencias cedidas por el Congreso a las entidades territoriales a raíz de la Constitución de 1991. En la facultad tributaria comentada, en comprensión de la Corte el ejercicio de la autonomía territorial se hace en *interés de la nación* y para la *protección del interés general*, elementos estos muy propios de las competencias nacionales. Pareciera que hay competencias de las entidades territoriales que el Estado confía encarecidamente a las entidades territoriales para su ejercicio como si se desprendieran de una esfera de principios imprescindibles para la conservación del orden y la estabilidad que el centralismo ha guardado con celo de antaño, y que se han trasladado progresivamente a las entidades territoriales en la misma medida que se profundiza la descentralización territorial. En cambio, las competencias que no han sido tradicionalmente guardadas con ese ardor por las instancias centrales, que históricamente se ha permitido su ejercicio más o

3 La imposición de un tributo por entidades territoriales hace parte del núcleo esencial de la autonomía territorial. Pero este no podría hacerse efectivo sin una autorización legal, expresión del principio que prohíbe la tributación sin representación, pero también de la potestad nacional de la tributación y de la sujeción de la autonomía territorial a la ley.

menos libre por parte de los departamentos y municipios, son el núcleo esencial de la autonomía territorial⁴. A continuación se estudia uno de esos casos en que existen competencias tradicionalmente territoriales, en las que la ley puede inmiscuirse pero sólo de una manera suave, para no limitar el círculo de cautela de la autonomía territorial.

En la sentencia C-538 de 2005 la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los apartes de una norma de la ley 768 de 2002 que limitaba la posibilidad de crear localidades en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. La norma disponía lo siguiente:

"ARTÍCULO 3o. Los distritos especiales que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes, estarán divididos en máximo 3 localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico."(Los apartes subrayados fueron los demandados).

Es natural encontrar en las sentencias de constitucionalidad que protegen la autonomía territorial por encima del Estado unitario la expresión *reducto mínimo* para referirse al fenómeno de limitación de la autonomía territorial por la Constitución y la ley. Ese reducto mínimo no es precisamente intocable, pero es una esfera de alerta en donde el legislador sólo podría plantear esbozos generales, para evitar violar la autonomía territorial. En palabras de la Corte: *"El señalamiento de estas condiciones sin duda restringe la autonomía de tales entes territoriales, pero dado que, como se vio, dicha autonomía no es ilimitada, estas restricciones no son de suyo inconstitucionales, siempre y cuando respeten el reducto mínimo de independencia que define dicha autonomía. Por lo tanto, en la limitación de las facultades de dividir el territorio de los distritos en localidades, el legislador no puede llegar hasta el extremo de abrogar la potestad, o hacerla nugatoria"*(negrita fuera del texto).

Se extiende en el mismo sentido: *"Sin embargo, no fue así como procedió el legislador, disponiendo en cambio un límite máximo absoluto de localidades que no consulta elemento de razonabilidad alguno; con ello desconoció la autonomía de los entes territoriales, pues las facultades constitucionales de dividir el territorio de las localidades, si bien pueden ser limitadas, tales limitaciones deben obedecer a criterios de razonabilidad"*⁵.

III. TEORIZACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN TEMAS DE AUTONOMÍA TERRITORIAL

Hasta aquí se ha puesto en tela de juicio que hay dos tipos de competencias de las entidades territoriales hoy en Colombia: las primeras son aquellas que

4 Aludiendo a un plano material más que formal.

5 La argumentación usada en la sentencia recuerda sutilmente el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo actualmente vigente: *"En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa"*.

se encuentran en un proceso de desprendimiento del centro de poder, que son objeto de los esfuerzos descentralizadores que, en materia territorial, se vienen emprendiendo desde la vigencia de la Constitución de 1991. Por ser éstas de competencia nacional en el pasado, y además por su carácter esencial en materia constitucional, conservan una trascendencia especial, y el legislador usualmente refuerza la forma y el contenido del ejercicio de esas competencias por parte de las entidades territoriales porque están inmersas en ellas la finalidad del Estado, la realización del interés general. En virtud de ello, estas funciones se ejercen en coordinación con el nivel central, o incluso de manera subordinada.

El segundo tipo de competencias son aquellas tradicionalmente locales, sin mayor trascendencia en el plano nacional o a las que no se les podría adjudicar claramente una responsabilidad de derivación constitucional que pueda comprometer gravemente la realización de políticas nacionales. Por lo tanto el legislador sólo podría fijar criterios generales en el ejercicio de esas competencias, porque si sus mandatos fueran demasiado restrictivos se invadiría el *reducto mínimo de independencia* para el ejercicio de la autonomía territorial. Aunque este tipo de competencias son lo que mejor se podría considerar como el núcleo esencial de la autonomía territorial, entre nuestras normas constitucionales o legales no existe la inviolabilidad o exclusividad de esas competencias, por lo que su contenido termina siendo definido por el legislador o la actividad jurisdiccional, o, en el peor de los casos, por acto legislativo.

En las competencias del primer tipo, por mencionar sólo algunos ejemplos, podrían encontrarse aquellas cedidas a las entidades territoriales para administrar los servicios públicos domiciliarios, para organizarse políticamente, para determinar su presupuesto, para dar manejo al medio ambiente y los recursos naturales, para planear. En las competencias del segundo tipo están las facultades para organizarse administrativamente, para contratar y administrar los recursos propios, para adelantar actividades de fomento; en términos generales, para "*administrar los asuntos municipales*"⁶.

Si se toman esas anotaciones como ciertas, podrían deducirse algunos principios para guiar la justa medida en que se pueden redactar las leyes cuando se trate de repartir competencias entre la nación y las entidades territoriales. En este punto la discrecionalidad administrativa ilumina el sendero.

A. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA COMO TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

En un Estado de Derecho las actividades de la función administrativa son de carácter reglado por cuanto no hay cláusulas constitucionales indeterminadas,

6 Ley 136 de 1994, artículo 3, numeral 1.

como es propio del Estado Social de Derecho. Mandatos a los municipios tales como "*construir las obras que demanden el progreso*"⁷, propias de un Estado Social de Derecho, son fuente de un amplio margen de discrecionalidad. En contraste, una orden legal que enunciara literalmente los supuestos de hecho en que el municipio está obligado a construir obras públicas para el progreso, además de ser una tarea laboriosa, violaría la autonomía territorial. Siendo así, como en el Estado Social de Derecho no es posible para el legislador reglar exhaustivamente los principios sociales que lo rigen, muchas facultades legales se diseñan con la técnica de la discrecionalidad, la cual está a su vez sometida a los principios y valores constitucionales, siendo deber de la administración velar por garantizarlos en todas sus actuaciones⁸. Esto es verdad para las actividades administrativas y decisiones políticas de las instancias nacionales y territoriales, pero es especialmente importante en lo que respecta al ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales.

"Cuando estamos en presencia de facultades discrecionales la autoridad administrativa se encuentra frente a disposiciones que le confieren esa mayor o menor libertad de juicio y decisión, habida cuenta que alguno de los elementos integrantes de la norma jurídica que aplica no ha sido agotadora y plenamente completado por el legislador"⁹. Sacando provecho de la definición del profesor MARIN HERNANDEZ para la materia que nos ocupa, tenemos que la discrecionalidad le da a la autoridad administrativa *libertad de juicio y decisión* en virtud de un conector facultativo en vez de uno imperativo, la cual es otorgada por el legislador a la administración en razón de la complejidad que desataría reglar con justicia cada uno de los supuestos de hecho hipotéticos suministrados por unos hechos concretos. La expresión *libertad de juicio y decisión* es constitucionalmente compatible con la expresión *autonomía para la gestión de sus intereses*.

Para seguir con el argumento se debe recordar que la discrecionalidad administrativa guarda una relación esencial con el principio de legalidad. Por una parte, la administración no puede ejercer ninguna actuación que no esté determinada en una norma¹⁰ y, por otra parte, la discrecionalidad tiene que estar explícita en la norma que la autoriza. Y ya que el legislador es el órgano competente para señalar las competencias de las entidades territoriales, el argumento que nos ocupa se materializa en el señalamiento de una técnica legislativa concreta. Para ser exacto, toda vez que el legislador legisle en asuntos que traten sobre autonomía de las entidades territoriales, habrá de saber

7 Ley 136 de 1994, artículo 3, numeral 2.

8 MARIN HERNANDEZ, HUGO ALBERTO. *Discrecionalidad Administrativa*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007. pp. 409 y ss.

9 *Ibidem*. p. 141.

10 Artículo 123 de la Constitución.

en qué medida da uso de la discrecionalidad administrativa, para proteger su coherencia jurídica respecto a la Constitución.

Por lo dicho, se formulan dos hipótesis:

- A. Toda vez que se legisle sobre asuntos que toquen la autonomía territorial sin invadir su núcleo esencial, la ley puede usar conector imperativo o facultativo, según su criterio.
- B. Toda vez que se legisle sobre asuntos que toquen el núcleo esencial de la autonomía territorial, la ley debe usar conector facultativo para conservar el núcleo esencial de la autonomía territorial o, por lo menos, procurar que las limitaciones al núcleo esencial sean razonables.

Algunas precisiones se hacen sobre la segunda hipótesis. Su objeto es dar herramientas legales a las administraciones territoriales en lo que respecta al ejercicio del núcleo esencial de su autonomía territorial, de tal manera que no se limite hasta el punto de tornarse inconstitucionales. Así se genera un margen de acción considerable para actuar (e incluso para no actuar) y se respeta la libertad territorial de decisión y juicio para la gestión de sus intereses. Mal haría el legislador en guardar silencio en temas que toquen el núcleo esencial de las entidades territoriales porque las dejaría sin herramientas legales para que actuaran. Así entendido, la discrecionalidad administrativa en temas de autonomía territorial dota funcionalmente a las entidades territoriales sin violentar su libertad.

Sin embargo, esa discrecionalidad no puede ser ficticia. Dado que el objeto de la discrecionalidad es otorgar herramientas a las administraciones territoriales, una norma legal que limite desproporcionalmente esas herramientas terminaría por reducir el núcleo esencial de la autonomía territorial y sería inconstitucional.

B. LA DISCRECIONALIDAD TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN

La discrecionalidad en temas que corresponden al núcleo esencial de la autonomía territorial está muy manifiesta en la Constitución. De los 47 artículos contenidos en el título XI de la Constitución, aproximadamente la quinta parte provee a los departamentos o municipios con facultades discrecionales. El artículo 287 dice que en virtud de su autonomía las entidades territoriales tienen *derechos*, lo que plantea la pregunta de si ellas podrían *renunciar* a esos derechos, caso en el cual estaríamos frente al uso facultativo de potestades¹¹.

11 Si la autonomía territorial se expresara sólo como ejercicio de derechos se omitiría una esfera crucial para salvaguardarla de los excesos del legislador. La Corte Constitucional introdujo el concepto de garantía constitucional para aclarar la doble cara de la autonomía territorial: como límite a la libertad de configuración del legislador y como campo de

Entre las facultades constitucionales otorgadas a las entidades territoriales se encuentran las siguientes:

- Facultad para emitir títulos y bonos de deuda pública, y para contratar crédito externo (artículo 295)
- Facultad a las asambleas departamentales para delegar funciones a los concejos municipales (artículo 301)
- Facultad a los departamentos para constituirse en regiones administrativas y de planeación (artículo 306)
- Facultad a los concejos municipales para dividir sus municipios en comunas (artículo 318)
- Facultad a los municipios para organizarse como entidad administrativa (artículo 319)
- Facultad al Distrito Capital para conformar un área metropolitana y una región (artículo 325)
- Facultad de los municipios circunvecinos al Distrito Capital para incorporársele (artículo 326)

Como se viene sosteniendo, estos temas son fuente de discrecionalidad territorial porque unas normas demasiado rígidas violarían el núcleo esencial de la autonomía territorial, cuyo contenido, más que normativo, es de raigambre convencional, y tiene sus cimientos en el desarrollo progresivo del Estado colombiano. Se ratifica así que el uso de la discrecionalidad territorial como mecanismo para garantizar la autonomía local tiene coherencia en el sistema jurídico nacional.

C. GOBERNABILIDAD GENERADA POR LA DISCRECIONALIDAD TERRITORIAL

En Colombia tradicionalmente la ley asigna competencias a las entidades territoriales por el método de lista y en coordinación con políticas nacionales¹², reduciéndose el uso de la discrecionalidad a pocos casos. La preferencia por un Estado centralista reduce las posibilidades de profesarse una discrecionalidad amplia de las entidades territoriales. Al contrario, a los departamentos y municipios no les ha sido posible exigir el respeto de una autonomía extensa por la legitimidad histórica que ha tenido la intromisión nacional en asuntos locales. Esta intromisión se expresa en situaciones como la inclusión en la Constitución de regímenes jurídicos especiales de algunas entidades territoria-

competencias propias de las entidades territoriales. Cfr. ROBLEDOSILVA, PAULA. *La Autonomía Municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010. pp. 110 y ss.

12 *Ibidem*. p. 357.

les, como el Distrito Capital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Sin embargo, hoy las innovaciones en administración pública en el plano internacional persiguen el fomento de prácticas administrativas propias del sector privado, tales como el dinamismo de acción, la racionalización normativa, la atenuación de estructuras jerárquicas y el fortalecimiento de la planeación a largo plazo y de los mecanismos de verificación de resultados¹³. Tales medidas requieren necesariamente de facultades discrecionales para las autoridades administrativas (eso no quiere decir que las decisiones administrativas puedan carecer de motivación), lo que podría promover la solidaridad entre entidades territoriales para la toma de decisiones y ejecución de políticas y proyectos.

Facilitar soluciones distintas a los problemas que se presentan en las entidades territoriales les da la posibilidad a las autoridades locales de adoptar estrategias organizacionales especiales según sus recursos y posibilidades, fomentando el cooperativismo y la participación. En el caso contrario, cuando se reparten de manera estricta funciones y estructuras rígidas, las entidades territoriales deben atravesar un proceso de adaptación a las exigencias centralistas que pueden ser desproporcionales, especialmente cuando se trata de comunidades de escasos recursos, forjando competitividad y rivalidad.

La discrecionalidad territorial se presenta como una opción para superar la uniformidad innecesaria con que se ha implementado la descentralización territorial en Colombia. Consiste no sólo en la posibilidad de legislar sobre el núcleo de la autonomía territorial sin ultrajarla, sino también en la construcción de un modelo de Estado descentralizado que promueva la gobernabilidad. Progresivamente esta técnica legislativa puede expandir el contenido de la autonomía local y fortalecer su ejercicio responsable por la entidades territoriales.

Sería alarmante, no obstante, el uso descontrolado y descontextualizado de la figura, habida cuenta de la corrupción tolerada en la administración pública y la militancia del sector privado por la consecución de contratos con el Estado, abundante hoy en día. En una primera etapa la implementación se puede impulsar experimentalmente sobre una selección de entidades territoriales que hayan demostrado institucionalidad y compromiso o que crucen situaciones sociales alarmantes, y en temas en que la concurrencia de funciones administrativas es frecuente y necesaria. La lectura de los artículos 302 y 320 de la Constitución da fundamento jurídico a esa posibilidad.

13 GARCÍA SÁNCHEZ, ISABEL MARÍA. *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. En: Presupuesto y Gasto Público, número 47 de 2007. pp. 37-64. Página web: http://www.ief.es/documentos/recursospublicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf. Página consultada el 26 de abril de 2011.

IV. BIBLIOGRAFIA

- DE SAVIGNY, JEAN. *¿El Estado Contra los Municipios?* Instituto de Estudios de Administración Local. Traducción de José Bermejo Vera. Madrid, 1978.
- GARCÍA SÁNCHEZ, ISABEL MARÍA. *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias*. En: Presupuesto y Gasto Público, número 47 de 2007. pp. 37-64. Página web: http://www.ief.es/documentos/recursospublicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Objetivos Inéditos de la Categorización Municipal*. En: Problemática de los Municipios Pequeños en Colombia ¿Supresión o Reforma? Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2003.
- MARIN HERNANDEZ, HUGO ALBERTO. *Discrecionalidad Administrativa*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2007.
- MONTAÑA PLATA, ALBERTO. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. *La Autonomía Municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010.
- VILLAR BORDA, LUIS. *Democracia Municipal. Autonomía, Planificación y Desarrollo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1986.