

**MARCO INSTITUCIONAL PARA LA CONCRECIÓN DE LA AUTONOMÍA  
POLÍTICA TERRITORIAL TRIBUTARIA EN COLOMBIA**

**JORGE ENRIQUE PATIÑO ROJAS**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS  
FACULTAD DE DERECHO  
DOCTORADO EN DERECHO PÚBLICO  
TUNJA  
2020**

**MARCO INSTITUCIONAL PARA LA CONCRECIÓN DE LA AUTONOMÍA  
POLÍTICA TERRITORIAL TRIBUTARIA EN COLOMBIA**

**JORGE ENRIQUE PATIÑO ROJAS**

**Tesis de grado para optar al título de  
Doctor en Derecho Público**

**Director  
Dr. DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ  
Doctor en Derecho**

**Codirector  
Dr. DAIBY SÁENZ RODRÍGUEZ  
Doctor en Derecho Público**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS  
FACULTAD DE DERECHO  
DOCTORADO EN DERECHO PÚBLICO  
TUNJA  
2020**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

Firma presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1. LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO. PODER, IMPUESTOS Y LEGITIMIDAD EN LARGA DURACIÓN .....</b>	<b>19</b>
1.1 PODER POLÍTICO E IMPUESTOS (DEL TRIBUTO AL IMPUESTO) .....	23
1.1.1 Algunas históricas denominaciones del impuesto. ....	23
A. Ayuda, tributo e impuesto. ....	23
B. La Fonsadera. ....	25
C. Peaje, pontazgo, tendaje. ....	26
D. Pecho. ....	26
E. La Alfaquía. ....	27
F. La Contribución. ....	28
G. Ingresos corrientes. ....	28
1.1.2 Relación directa entre poder e impuestos. ....	30
1.2 LEGITIMACIÓN DE LA RELACIÓN POLÍTICA IMPOSITIVA. ....	33
1.2.1 Legitimidad material. ....	33
1.2.2 Legitimidad formal. ....	36
A. En la Época Greco-romana. ....	38
B. La representatividad. ....	39
C. Proporcionalidad. ....	44
a. Proporcionalidad en impuestos .....	45
b. Proporcionalidad en gastos públicos. ....	46
1.3 COLOMBIA. ESBOZO DE INEQUIDAD TRIBUTARIA. ....	47
1.3.1 La Rebelón de las Alcabalas. ....	48
1.3.2 Las Capitulaciones comuneras. ....	48
1.3.3 Constitución de Tunja. ....	49
1.3.4 La Segunda República .....	50
<b>2. ESBOZO HISTÓRICO DEL PODER PÚBLICO (GENERAL-SECCIONAL) EN FUNCIÓN IMPOSITIVA. LÍNEA HISTÓRICA EN EL TERRITORIO HOY DE COLOMBIA .....</b>	<b>55</b>
2.1 LA ORGANIZACIÓN PRECOLOMBINA .....	56
2.1.1 Tributación en los Muiscas .....	60
2.2 EL ESTADO EN LA CONQUISTA Y LA COLONIA .....	61
2.3 ADVENIMIENTO DE LA REPÚBLICA .....	68
2.3.1 EL Acta de Tunja. Replica en los demás Estados federados. ....	69
2.3.2 El tesoro público. ....	70
A. Iniciativa impositiva del Ejecutivo .....	71
B. Representación del tributo. ....	71

C. El tributo y el consentimiento popular. ....	72
D. Utilidad y proporcionalidad del tributo. ....	74
E. Legalidad del presupuesto.....	74
2.3.3 Ingresos y gastos en las Actas de la Primera República. ....	75
2.3.4 La Reconquista.....	76
2.3.5 Segunda República .....	77
<b>3. AUTONOMÍA POLÍTICA TERRITORIAL IMPOSITIVA EN COLOMBIA. ACERCAMIENTO CONCEPTUAL Y PORTES DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 .....</b>	<b>88</b>
3.1 LIBERALISMO Y PODER - RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO .....	91
3.1.1 Poder Político.....	91
3.1.2 Régimen y sistema político.....	93
3.2 REPARTO DEL PODER EN EL TERRITORIO.....	95
3.2.1 Estado unitario.....	96
3.2.2 Sistema federal.....	97
3.2.3 Modelo intermedio .....	98
3.3 DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA.....	99
3.4 DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y FUNCIONES ESTATALES .....	101
3.5 ENSAYO PARA COLOMBIA DEL MODELO INTERMEDIO .....	105
3.5.1 La Unidad Nacional y división política en la Constitución de 1886 .....	107
3.5.2 Proyecto del Gobierno. ....	107
3.5.3 Comisión de ordenamiento territorial.....	107
3.5.4 Proyecto de Juan B. Fernández. ....	107
3.5.5 Proyecto de Rojas Birry y otros. ....	108
3.5.6 Proyecto de Eduardo Verano y otros. ....	109
3.5.7 Informe de la Comisión de ordenamiento territorial.....	109
3.6 DESARROLLO LEGAL .....	111
3.7 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA E IMPUESTOS EN LA CARTA DE 1991.....	113
3.7.1 Competencia impositiva y tónica jurídica. ....	113
3.7.2 Las Regiones como entidades territoriales .....	122
A. Normas Constitucionales.....	123
B. Legitimidad institucional.....	124
C. Reglamentación inicial de los artículos 306 y 307 constitucionales.....	125
a. Ley 1454 del 28 de junio de 2011 .....	125
b. Sentencia C-489/12.....	126
D. Ley 1962 de 2019.....	127
E. Propuesta regional para Colombia.....	127
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>133</b>

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Sobre la unidad, grados de la autonomía (Territorial) .....	6
<b>Cuadro 2.</b> (Dicotomía impositiva) .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>Cuadro 3.</b> Ingresos del Estado - Ingresos ordinarios.....	29
<b>Cuadro 4.</b> Causa del Impuesto.....	322
<b>Cuadro 5.</b> Cometidos del Estado .....	355
<b>Cuadro 6.</b> Distribución del ingreso .....	477
<b>Cuadro 7.</b> Elecciones en las constituciones federativas de la Primera República .....	700
<b>Cuadro 8.</b> Tesoro público. Estados de la Primera República Neogranadina .....	711
<b>Cuadro 9.</b> Primera República – Actas fundacionales. Cláusulas sobre ingresos y gastos públicos.....	766
<b>Cuadro 10.</b> Constituciones Nacionales de Colombia. Segunda República .....	788
<b>Cuadro 11.</b> La fiscalidad en la Segunda República .....	78
<b>Cuadro 12.</b> División política territorial 1856 – 1886 .....	822
<b>Cuadro 13.</b> Sistema federal – Estados Unidos de Colombia .....	844
<b>Cuadro 14.</b> República de Colombia: “Luces y Sombras” .....	88
<b>Cuadro 15.</b> Totalitarismo - Liberalismo – Totalitarismo.....	910
<b>Cuadro 16.</b> Posibilidades generales clásicas de un Régimen Político.....	943
<b>Cuadro 17.</b> Algunos ensayos Constitucionales Autonómicos.....	997
<b>Cuadro 18.</b> Algunos ensayos autonómicos .....	98
<b>Cuadro 19.</b> Colombia. Entidades Públicas .....	99
<b>Cuadro 20.</b> Origen de la autoridad en Weber.....	99
<b>Cuadro 21.</b> Funciones del Estado .....	100
<b>Cuadro 22.</b> Reparto territorial del poder. Tipos de Estado.....	100
<b>Cuadro 23.</b> Tipo de Estado según el reparto territorial del poder .....	1121
<b>Cuadro 24.</b> Normas sobre impuestos Constitución Política de Colombia .....	1153
<b>Cuadro 25.</b> Reserva legal vs autonomía Deptal en la corte constitucional (2018-2019).119	
<b>Cuadro 26.</b> La Región, de entidad administrativa a territorial. Constitución Política de Colombia .....	1150
<b>Cuadro 27.</b> La Región territorial, de la norma constitucional a la legal .....	123

## LISTA DE GRÁFICAS

<b>Gráfica 1.</b> Participación porcentual de los ingresos tributarios en el Producto Departamental Bruto de Boyacá. Período 1979 – 2005.....	533
<b>Gráfica 2.</b> Representación gráfica del poder en el territorio.....	121

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación intitulada *Marco institucional para la concreción de la autonomía política territorial tributaria en Colombia*, estudia el alcance socio-político que tendría el adecuado desarrollo de la Constitución de 1991 en el tema de la descentralización territorial, permitiéndole a sus unidades espaciales subnacionales el manejo de la función legislativa, en nuestro caso en materia impositiva. Dada la literalidad del Texto constitucional, sin variarlo, Colombia puede implementar el modelo autonómico de gobierno, lo que mejoraría tanto la democracia como la estabilización institucional. En consecuencia, basados en la experiencia que da la historia, el problema de la tesis estriba en el análisis de las alternativas de desarrollo legal y jurisprudencial de la Constitución que permitan a las entidades territoriales legislar, en particular en materia impositiva, para mejorar la legitimidad democrática del Estado. Nos referimos bien a las entidades territoriales existentes, en concreto a los departamentos y, excepcionalmente a los distritos y municipios, en cuanto su análisis en análogo; o a las que, dentro del marco constitucional vigente, se puedan crear que, para nuestro estudio, serían las regiones. En consecuencia, la pregunta sobre la cual gira el desarrollo de la tesis, es: ¿En Colombia es posible la concreción de la autonomía política territorial legislativa, particularmente en regiones y departamentos, en materia impositiva, a través del desarrollo legal y jurisprudencial del texto de la Constitución?

La hipótesis se centra en que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (ANC) tuvo como uno de sus objetivos dejar sentadas las bases políticas generales para que, a través de la legislación y la jurisprudencia, en el futuro próximo, se tuvieran alternativas para que las entidades territoriales pudieran hacer ley, en concreto en fiscalidad (ingresos y gastos públicos). Por lo mismo, en la tesis indagamos y precisamos constitucionalmente las distintas posibilidades político-jurídicas de que, por una parte, departamentos (distritos y municipios) y, por otra, las regiones (una vez creadas como entidades territoriales), puedan hacer ley, en particular para fijar los elementos componentes de los impuestos o tributos a ellas asignados legalmente en el papel de sujetos activos. Desde los mandatos constitucionales, nos centramos en el tema impositivo porque es claro que encarna una genuina manifestación política del Estado, más que económica, que también lo es. Basados en nuestro pasado socio-político, de acuerdo con los tiempos braudelianos, vaticinamos la efectiva incidencia social que, el desarrollo de los mandatos bajo examen, puedan tener en la moderna gobernanza, esto es, en la búsqueda de la armonía comunidad e institucionalidad. La importancia del estudio se halla, primero, en que el tema se empezaría a publicitar porque hoy buena parte de textos que lo deberían tratar, lo soslayan o lo refieren de manera somera y ocasionalmente hasta desairada, bien en el marco de la dicotomía centralismo-federalismo, o bien dada la generalizada mentalidad política aún centralista, instintivamente remontada a tiempos coloniales. Segundo, lo más significativo, su implementación práctica

integraría la legitimidad surgida de la participación política (formal), con su similar material derivada del cumplimiento de los cometidos estatales por cuenta de las autoridades elegidas.

Además de la importancia en sí mismo del texto constitucional de 1991, certificado por el proceso democrático de formación, junto con lo que su sola expedición varió los parámetros de existencia sociopolítica, dadas las novedosas instituciones que encierra, para la construcción democrática y republicana, el análisis del tema se justifica para precisar el impacto que puede tener un adecuado desarrollo de la descentralización política que supere la mera formalidad del autogobierno, alcanzando la posibilidad de legislar territorialmente. Considerando que esta Carta fue expedida por la demanda del constituyente primario, que forzó al Gobierno a convocar y reunir una Constituyente elegida popularmente, entonces, como su naturaleza, ella refleja instituciones que dan cuenta del origen democrático del Cuerpo de plenipotenciarios.

Con el desarrollo de la investigación se dilucida la idea mayoritaria que sobre autonomía política tuvo el Constituyente de 1991, y su concreción positiva en la Carta Política, así como la abierta posibilidad de materialización en la vida oficial bien del departamento (y del municipio) o de la región (ésta una vez se cree debidamente, mediante ley orgánica). En el campo personal, ha sido de interés indagar sobre la precaria democracia colombiana, pues es sabido que las exiguas oportunidades de progreso social, al final materializadas como exitosas, son más esfuerzos individuales que de oferta institucional; y como lo expresó el célebre Ciudadano ginebrino, “por poca influencia que mi voz pueda tener en los negocios públicos, me basta el derecho que tengo de votar para imponerme el deber de enterarme de ellos”<sup>1</sup>. En nuestro caso, es significativo dar cuenta del verdadero alcance autonomista subnacional adoptado en la Carta de 1991 que, por su relativa novedad democrática, merece tanto análisis que finalmente lo decante a plenitud, para su cabal comprensión y concreción.

El objetivo general de la tesis es el análisis de las instituciones autonómicas de la Constitución de 1991, la viabilidad de su desarrollo legal y jurisprudencial en materia impositiva de regiones y departamentos, y el vaticinio de su influencia en la política, la administración pública y en la vida cotidiana de los colombianos en caso de su concreción práctica en el nivel territorial. En el estudio referimos tangencialmente a otros niveles territoriales, solo cuando puedan ser materia de comparación y, por no ser pertinente, en cuanto tienen su propia entidad socio-jurídica, descartamos el examen de las entidades territoriales indígenas. Los objetivos específicos son, primero, examinar cómo una relación gravosa, de imperio, concretada en los impuestos, en parte, se matiza con otras formas político-sociales sucedáneas, no menos significativas, concretando cierta armonía entre gobierno y gobernados; en segundo lugar, estudiar cómo para el territorio hoy de Colombia,

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. Medellín: Bedout, 1984. p. 11.

momentáneamente, sus respectivas unidades territoriales han tenido competencia político-impositiva, situación que puede servir de parámetro sociopolítico para una nueva implementación, mejorada; el tercero, analizar la base ideológica imperante en el Texto constitucional de 1991, en lo territorial-impositivo, para precisar las potenciales alternativas jurídico-tributarias de las unidades territoriales.

La investigación se desarrolla en tres capítulos que llevan la secuencia político-jurídica, primero, del valor político del tributo o impuesto y el correspondiente esfuerzo por su legitimación social, seguido de la secuencia histórica que en Colombia ha tenido el tema tributario entre la Nación y las unidades espaciales subnacionales que, a su vez, tercero, fundados en la Carta de 1991, podría concretar hoy la genuina autonomía política tributaria de las entidades territoriales.

Dentro de la perspectiva establecida, el trabajo se desarrolla en tres capítulos. El primero, titulado *Los impuestos como instrumento político. Poder, impuestos y legitimidad en larga duración*, examinamos cómo una relación de dominio, gravosa e incómoda social y económicamente, materializada en el generalizado pago de tributos o impuestos a cargo de los asociados políticos y en favor del Estado, en parte, se morigera con otras formas político-sociales sucedáneas, no menos significativas en el campo de lo político, llevando a la práctica al menos una ligera armonía entre gobierno y gobernados en la concreción del poder de imperio del Estado, en nuestro caso, circunscrito en lo impositivo-pecuniario.

En el capítulo segundo, intitulado *Esbozo histórico del poder público (general-seccional) en función impositiva. Línea histórica en el territorio hoy de Colombia*, estudiamos las distintas posibilidades de reparto territorial del poder en suelo colombiano, incluyendo lo propio en el Estado chibcha o muisca, dados sus valiosos aportes comunitarios en materia tributaria. Variaciones espaciales del poder que desde lo impositivo han conformado arquetipos de Estado, concentrado o difuso. En el modelo difuso precisamos sí centrípeto o centrifugo. Asimismo, en los más de 200 años de vida republicana occidental del país, aunque precario, ya en el decimonónico se aprecia un esporádico ensayo de la modalidad intermedia de organización del poder político territorial, sin embargo, metódicamente, imposibilitándosele su afianzamiento en competencias impositivas.

En el capítulo tercero, denominado *Autonomía política territorial impositiva en Colombia. Acercamiento conceptual y aportes desde la Constitución de 1991*, analizamos las posibilidades impositivas de las unidades territoriales del Estado colombiano, de las existentes, en particular de los departamentos, y de las que tienen posibilidad político-jurídica de existir, como es el caso de las regiones previstas constitucionalmente.

El estado de la cuestión tiene su fundamento histórico en el entendido que “la historia no es otra cosa que una constante interrogación a los tiempos pasados en nombre de los problemas y curiosidades —e incluso las inquietudes y las angustias—

del presente que nos rodea y nos asedia”<sup>2</sup>. En concreto, el análisis se funda sobre el *estado autonómico*, pues, tal vez sin proponérselo, en Colombia, el primer esbozo se halla en la Constitución de 1858, redactada por don Florentino González, entonces Procurador General de la Nación y principal ideólogo del radicalismo. Fue expedida el 22 de mayo por el Congreso de mayoría conservadora y sancionada por el presidente Mariano Ospina Rodríguez, también conservador. A pesar del discutible nombre dado al país, de *Confederación Granadina*, en nuestro sentir, tal vez no alcance a ser ni un sistema federal; pues, el art. 76, además de la Carta del 1853, derogó las leyes que habían creado las Unidades federativas precedentes. “Quedan derogados la Constitución de 21 de mayo de 1853, el acto adicional de 27 de febrero de 1855, las leyes de 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857 y 15 de junio del mismo año y todos los demás actos, ya sean del Gobierno General o de los Estados, que se opongan a esta Constitución”, expresó su texto. Situación que, sin mayor examen, llevó a Valencia Villa a afirmar que la Constitución recoge la federación como un hecho cumplido, con ocho estados soberanos<sup>3</sup>. Sobre la ambivalencia del nombre, un poco más explícito fue Naranjo Mesa al expresar que:

A pesar del nombre de Confederación Granadina, se trataba más bien de una federación por cuanto esta consiste en la formación de una comunidad nacional integrada por entes autónomos que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y sometidos a la soberanía del gobierno central que ellos han creado al unirse, mientras que una confederación consiste en una reunión de dos o más Estados que, mediante un tratado internacional, deciden unirse, sin que el conjunto de estos constituya un Estado superior y distinto a cada uno de sus miembros<sup>4</sup>.

Por lo mismo, el nombre de *Confederación Granadina* del Estado en el Acta de 1858, fue apenas nominal, sin encajar en la realidad. Como expresa Tascón, “a todas luces impropio”<sup>5</sup>. Las provincias, en principio ocho, solo gozaron de autonomía legislativa, permaneciendo unidas por una única Constitución general y sometidas a un gobierno central, éste sí soberano. Como diría Rabelais: “su enseña exterior (es decir, el título) es por lo común tomada en broma”<sup>6</sup>; o Marx, cuando afirma que “es sabido que muchas veces las cosas se manifiestan con una forma inversa de lo que en realidad son”<sup>7</sup>, agregando que “toda ciencia estaría de más, si la forma de manifestarse las cosas y la esencia de éstas coincidiesen directamente”<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> BRAUDEL, Fernand. El Mediterráneo: El espacio y la historia. México: Fondo de Cultura Económica. México, 1992. p. 7.

<sup>3</sup> VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano. 2 ed. Bogotá: Cerec, 1997. p. 135.

<sup>4</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá: Temis, 1994. p. 270.

<sup>5</sup> TASCÓN, Tulio Enrique. Historia del derecho constitucional colombiano. Bogotá: Universidad Externado, 2005. p. 124.

<sup>6</sup> RABELAIS, Francois. Gargantúa y Pantagruel. Barcelona: Acantilado, 2011. p. 80.

<sup>7</sup> MARX, Carlos. El Capital. Vol. 1. México: Fondo de Cultura Económica, 1972. p. 450.

<sup>8</sup> MARX, Carlos. El Capital. Vol. 3. Op. cit. p. 757.

Sobre esta Constitución, el profesor Armando Suescún, en la primera edición de su obra *Las constituciones de Boyacá*, afirmó que “privó a los Estados federales de su condición de soberanos, (art. 76). [Pero] les mantuvo expresamente la condición de legislar en forma autónoma y exclusiva sobre los asuntos civiles, penales, comerciales, electorales y de organización y procedimiento judicial, lo cual les permitía, en la práctica, crear el marco jurídico en el cual se hacían efectivos los derechos individuales y las libertades públicas”<sup>9</sup>. En 2011, la Academia Boyacense de Historia, publicó una segunda edición de este texto. En distinta obra, también sobre la Carta del 1858, el mismo autor ratificó que “...suprimió el carácter de soberanos de los Estados federales, que les habían concedido en años anteriores, lo cual redujo en parte su órbita de acción, en beneficio del gobierno central. Habiendo establecido la Constitución que la legislación civil y penal eran de competencia del gobierno general, el Congreso expió la Ley de 2 de junio de 1858 ‘sobre delitos y penas de la competencia de la Confederación’, precisando y reglamentando el deslinde de la competencia penal entre la nación y los Estados”.<sup>10</sup> En nuestro criterio, una aproximación explicativa del fenómeno precedente, es a la sazón, la preponderancia del *Código Civil* sobre la propia Constitución, como lo expresa Bravo Arteaga<sup>11</sup>. Primacía que, en pleno, habría llegado hasta 1991, con la expedición de la Nueva Constitución. Por otra parte, políticamente, la expresión *autonomista* del Estado en 1858, puede ser el punto convergente entre el carácter conservador del gobierno de turno y el perfil liberal–radical de la Constitución, propio del Olimpo Radical.

En aspectos de soberanía y autonomía –como la del decimonónico-, en 1994 expresó la Corte Constitucional: “La autonomía no implica, jurídicamente hablando, soberanía, es decir, siempre la autonomía hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo, y no como parte de este todo. Por ello no hay que confundir la autonomía con autarquía, la cual expresa la autosuficiencia -se basta a sí misma- plena y total. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y lo transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto”<sup>12</sup>. Esta Sentencia fue reiterada por su similar C-189 del 9 de mayo de 2019. En el siguiente cuadro, valiéndonos de la unidad, ilustramos el concepto de autonomía como punto medio entre la heteronomía y la anarquía.

---

<sup>9</sup> SUESCÚN, Armando. *Las constituciones de Boyacá*. 1 ed. Tunja: Gobernación de Boyacá, Academia Boyacense de Historia, 1991. p. 71-72

<sup>10</sup> SUESCÚN, Armando. *Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX*. Vol. 3. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2014. p. 287

<sup>11</sup> BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. *La Constitución de 1858*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010. p. 22.

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. 28 de abril de 1994.

Cuadro 1

SOBRE LA UNIDAD, GRADOS DE LA AUTONOMÍA (TERRITORIAL)										
HETERONOMÍA				AUTONOMÍA			ANARQUÍA			
0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	
Si la autonomía tiende a cero, es mínima o escasa, acercándose a la heteronomía o total dependencia.				La genuina autonomía es un punto intermedio entre la heteronomía y la anarquía.			Si la autonomía tiende a uno, es mayúscula, con la posibilidad de llegar a niveles de anarquía.			

Elaboró: Jorge Patiño Rojas

Siguiendo con el estado del arte, dado el carácter social del Derecho, es factible entender la actitud propositiva de una sociedad jurídica ante su futuro. No obstante, es imposible soslayar su pasado, pues la historia purga la historia enseñando “[q]ue la incomprensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado”<sup>13</sup>. Por lo mismo, en cuanto tema insoluto, seguidamente reseñamos la historiografía del reparto territorial del poder en Colombia. Desde 1810, con la Primera Independencia, la Nueva Granada tuvo un primitivo y preminente interés político dual, inicialmente entre monarquistas y republicanos (*godos y patriotas*); éstos luego escindidos en el partido centralista (o de los *pateadores*), liderado por don Antonio Nariño y el federalista (o de los *carracos*), liderado por el Dr. Camilo Torres. En adelante los constitucionalistas colombianos, tradicionalmente centrados en la dicotomía centralismo–federalismo, en general evadieron el análisis autonómico de la Carta de 1858, pues, sin mayor elucubración, la calificaron como federalista. A manera de ejemplo, don José María Samper, con frecuencia calificado por la historiografía como pionero constitucionalista colombiano<sup>14</sup>, en el *Prefacio* su obra *Derecho Público Interno de Colombia* (t. II), el 5 de septiembre de 1887, la califica de “moderadamente federalista”.

Igualmente, al final del siglo XIX, el abogado José Joaquín Guerra se refiere a la Constitución de 1858 como federal<sup>15</sup>. Sin embargo, junto con el señor Guerra, el también abogado Manuel Antonio Pombo, recopilaron las constituciones de Colombia del siglo XIX, haciéndole un somero comentario a cada una. En cuanto a la de 1858, expresan que le quitó a los Estados el carácter de soberanos y federales, quedaron como componentes de la nación y sometidos al Gobierno General.<sup>16</sup>

En el siglo XX, don José de la Vega, en la obra *La Federación en Colombia (1810–1912)*, publicada en 1912 como tesis de grado en Derecho y Ciencias Políticas, sobre la Carta de la Confederación Granadina afirma que: “Los constituyentes de 1858 claudicaron en la línea esencial del programa conservador... prueba convincente de que la influencia liberal no limitó su acción al principio federal, sino

<sup>13</sup> BLOCH, Marc. Introducción a la Historia. 1 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1984. p. 15

<sup>14</sup> MEDINA, Medófilo. La historia política del siglo XX en Colombia. Vol. 2. En: La Historia al Final del Milenio. Bogotá: Universidad Nacional, 1995. p. 438.

<sup>15</sup> GUERRA, José Joaquín. Estudios Históricos. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1952. p. 201

<sup>16</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Constituciones de Colombia. Vol. 4. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1986. p. 44

que, por el contrario, abrazó todas las fases del concepto político”. Para Tulio Enrique Tascón, “[l]a República vino a quedar dividida en Estados federales bajo una Constitución que establecía el régimen unitario, y para remediar tamaña anomalía era necesario proceder a darle a la Nación un estatuto francamente federalista”<sup>17</sup>.

Hernando Valencia Villa, en el libro *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, afirma que la Constitución de 1858, reconoce la existencia del sistema federal<sup>18</sup>. Por su parte, Paula Robledo Silva, en la obra *La autonomía municipal en Colombia*, sobre la misma Acta constitucional, algo imprecisa, escribió que “otorgó rango constitucional a aquellos estados que poseían simplemente origen legal... [B]ajo este nuevo régimen constitucional se instauró por primera vez en nuestro territorio un sistema federal...”<sup>19</sup>.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, desde diversas perspectivas disciplinares, entre los autores que tratan el tema de la autonomía espacial en Colombia, en primer lugar, tenemos a Yaneth Rocío Gutiérrez, libro *La autonomía en el movimiento indígena nasa a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991*, refiriendo a lo étnico expresa que: “Desde el proceso de constitución del Estado colombiano –al igual que los otros países nacientes en América Latina- se impuso una racionalidad occidentalizada caracterizada por su pretensión de implantar un Estado republicano de corte monoétnico o monocultural y, en ese orden, excluyente y racista. De allí que los indígenas ‘habitantes originarios’ no fuesen reconocidos plenamente y cuando lo fueron eran calificados como ciudadanos de tercera clase”<sup>20</sup>. Propiamente sobre la autonomía política territorial, la autora Liliana Estupiñán Achury, texto *Desequilibrios Territoriales, estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*<sup>21</sup>. En cuatro capítulos aporta al tema porque, valorando lo democrático, sienta la necesidad de la institucionalización de mayores competencias jurídicas (políticas y administrativas), al departamento como entidad territorial intermedia entre la Nación y el municipio. El primer capítulo titulado *Las difusas fronteras de las formas de Estado*, examina los tres enfoques de estudio del Estado: ideal o tradicional, el constitucional y el basado en el dualismo centralización–descentralización. El segundo, *Centralismo y autonomía: oscilaciones territoriales y nivel intermedio de gobierno*, para Colombia analiza el contenido de la descentralización, precisándolo como un proceso iniciado a

---

<sup>17</sup> TASCÓN, Op. cit. p. 123.

<sup>18</sup> VALENCIA VILLA, Op. cit. p. 135.

<sup>19</sup> ROBLEDO SILVA, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado, 2010. p. 202.

<sup>20</sup> GUTIÉRREZ, Yaneth R. *La autonomía en el movimiento indígena nasa a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Universidad Nacional, 2016. p. 37.

<sup>21</sup> ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. *Desequilibrios territoriales: Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial colombiano. Una Mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario, Doctrina y Ley, 2012.

principios de la década de 1980, en el cual el departamento debe prestar ciertos servicios de intermediación. El tercero, *El modelo territorial unitario de 1991. Visto desde el nivel intermedio de gobierno*, hace referencia a la continuidad institucional del departamento, en competencia con la región, de la que, afirma, no ha tenido éxito y le ve pocas posibilidades de progreso. Finalmente, en el capítulo cuarto, referido a *Otros debates territoriales a veinte años de expedida la Constitución Política de 1991*, recapitula los estudios sobre el tema y, desde la órbita político-administrativa, alude a la imposibilidad de generalizar y entregar tendencias científicas de algo que dice también forma parte de la ideología.

En la obra citada, Paula Robledo Silva, concluye que la autonomía “debe estudiarse a la luz de las garantías institucionales”; y éstas “tienen como eje central la protección de ciertas instituciones frente a la acción del legislador, quien debe desarrollarlas respetando determinadas características o rasgos fundamentales que constituyen el núcleo esencial de la institución garantizada en la Constitución”<sup>22</sup>. Andrés de Zubiría Samper<sup>23</sup>, en su texto *Estado Nacional y autonomía local*, después de hacer un sumario recorrido por la historia del ordenamiento territorial en Colombia, expresa que en los inicios del siglo XXI el problema del federalismo-centralismo sigue sin resolverse plenamente, agregando que la Constitución de 1991, además de la forma de República Unitaria del Estado (centralista), otorgó autonomía a sus entidades territoriales. Augusto Hernández Becerra, en el libro *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, correspondiendo con el título, deja ver su frustración constitucional por cuanto en su larga existencia republicana Colombia no ha logrado dar forma acabada al Estado, en su organización territorial. Concluye que un acuerdo nacional sobre lo territorial “sería la más significativa contribución a la paz nacional”<sup>24</sup>. El sociólogo Orlando Fals Borda, en *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, aboga por la regionalización del país, expresando que la gobernabilidad depende del ordenamiento territorial. En el texto, a la ley orgánica de ordenamiento territorial la denomina “la segunda Constitución de la República”<sup>25</sup>. Jaime Vidal Perdomo en su libro de Derecho Administrativo afirma que la proyección que pueda tener el movimiento regionalista será una de las grandes expectativas de la nueva Constitución; si se realiza o no por la ley, dependerá de la voluntad política y de nuestro convulsionado devenir<sup>26</sup>. Por su parte, Sandra Morelli y Jaime Orlando Santofimio, en la obra *El centralismo en la nueva Constitución Política de Colombia*, expresan que “[e]l verdadero alcance etimológico de la palabra autonomía, es la potestad del ente calificado como autónomo de darse sus propias normas. Se trata entonces de una potestad eminentemente política, que no se concreta, tan sólo, en

---

<sup>22</sup> ROBLEDO SILVA, Op.cit., p. 407.

<sup>23</sup> DE ZUBIRÍA SAMPER, Andrés. Estado Nacional y autonomía local. Bogotá: Utopía, 2002.

<sup>24</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia. Bogotá: Universidad Externado, 2001. p.181-182.

<sup>25</sup> FALS BORDA, Orlando. Región e historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo-Iepri, 1996.

<sup>26</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 10 ed. Bogotá: Temis, 1994. p. 34

la toma de decisiones políticas, sino que además lleva ínsita la facultad de elegir sus propias autoridades”<sup>27</sup>.

A título ilustrativo, algunos autores foráneos que aluden a la autonomía territorial, básicamente refieren a España e Italia. En el libro colectivo intitulado *Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias*, se discute el tema del ordenamiento territorial. El capítulo *El Estado autonómico español y el nuevo estado regional italiano: ¿hacia un Estado federal?*, de Emilia Girón Reguera, profesora de la Universidad de Cádiz, analiza la fórmula intermedia de organización territorial de estos dos países europeos; llegando al lugar común que los dos “textos constitucionales optan por una fórmula de compromiso entre la autonomía administrativa, que solo alcanza la potestad reglamentaria, y la autonomía federal, que lleva implícita la titularidad del poder constituyente, por cuanto las regiones se constituyen (sic) como entes públicos territoriales dotados de autonomía política-legislativa, pero carentes de soberanía y, por tanto, sin capacidad para dotarse de una constitución propia”<sup>28</sup>. El catalán Eliseo Aja, en su obra *El Estado Autonómico – Federalismo y hechos diferenciales*, aludiendo al Estado español, resalta ventajas y dificultades del modelo. En lo práctico, expresa cómo su construcción se ha realizado de manera distinta, con leyes orgánicas y ordinarias, sentencias constitucionales, pactos políticos y referéndums, entre otros.<sup>29</sup> Por su parte, Fernando Badía, autor del texto *El estado unitario, el federal y el autonómico*, destaca que “[l]a autonomía es en efecto, libertad, facultad de promulgar normas, pero con coordinación necesaria respecto de una colectividad más grande”<sup>30</sup>.

Entre los textos que aluden a la autonomía fiscal-impositiva territorial, sin embargo, solo la conciben como la transferencia de recursos del nivel nacional al subnacional. Además, en materia presupuestal, principalmente refieren a cifras relativas, de los ingresos corrientes, soslayando el monopolio nacional de los recursos de capital. Sergio Clavijo y otros, en el texto *Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos 2012-2020*, expresan que la descentralización política y fiscal es una de las características del Estado colombiano. Idea que sustentan solo presupuestalmente, afirmando que: “Si medimos esa descentralización por la vía fiscal, vemos que en Colombia se transfieren recursos a las regiones por un valor equivalente al 6.8 del PIB. Esto implica que el Gobierno Central comparte el 49% del total de sus recursos con los territorios, de forma similar a como ocurre en Brasil o Argentina”<sup>31</sup>. Con

---

<sup>27</sup> MORELLI, Sandra y SANTOFIMIO, Jaime. El centralismo en la nueva Constitución Política de Colombia. Bogotá: Universidad Externado, s.a. p. 18.

<sup>28</sup> GIRÓN REGUERA, Emilia. El Estado autonómico español y el nuevo estado regional italiano: ¿hacia un Estado federal? *En: Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004. p. 13-49

<sup>29</sup> AJA, Eliseo. El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza editorial, 1999.

<sup>30</sup> BADÍA, Fernando. El estado unitario, el federal y el autonómico. Madrid: Tecnos, 1985. p.175.

<sup>31</sup> CLAVIJO, Sergio, *et al.* Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos 2012-2020. Bogotá: Anif, 2013. p. 27.

análogo criterio centralista, César Giraldo, en la obra *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*, afirma que “[l]a descentralización política tiene un carácter vertical porque se trata de trasladar responsabilidades y recursos a los niveles subnacionales (...), la cual llevada a su expresión plena implica la elección popular y directa de los gobernantes locales. La descentralización política (al igual que la administrativa) también es fiscal, que significa un cambio en el esquema de recursos y competencias del Estado”<sup>32</sup>. Sobre lo propiamente tributario, Mauricio García Villegas y otros, en el texto *Los territorios de paz. La construcción del Estado local en Colombia*, aludiendo al impuesto predial, con algunas imprecisiones, afirma que: “Después de las reformas de descentralización de los años ochenta, este impuesto quedó en manos de los municipios. Son los concejos municipales los que definen cómo se cobra y las alcaldías quienes lo cobran. De modo que este impuesto es responsabilidad de la administración municipal”<sup>33</sup>. No obstante, el mismo texto expresa que “[l]a territorialidad difusa hace imposible la soberanía del Estado sobre su territorio y es una garantía para que los intermediarios operen en la frontera entre lo legal y lo ilegal según sus conveniencias”<sup>34</sup>. No obstante, sobre el tema, Salomón Kalmanovitz, en la obra *Nueva historia económica de Colombia*, afirma que el resultado final del cambio de Constitución es un Estado “con una carga tributaria más pesada, que asigna mal los recursos públicos, de nuevo con tendencias centralistas y de concentración de poder tan inconvenientes como las que se expresaron en la antigua Constitución. Es como si la matriz institucional legada por el pasado se siguiera imponiendo sobre el destino nacional ...”<sup>35</sup>.

En cuanto hecho sociocultural, María Méndez Peña, en artículo titulado *Dimensiones morales de los impuestos*, analiza la probidad de los principios impositivos, con base en la dicotomía colegida de los autores Smith y Tocqueville.

**Cuadro 2**

<b>(DICOTOMÍA IMPOSITIVA)</b>	
<b>Principios y léxicos de signo negativo</b>	<b>Principios y léxicos de signo positivo</b>
Iniquidad	Equidad
Incertidumbre	Regularidad
Injusticia	Justicia
Desigualdad	Igualdad
Arbitrariedad	Moderación
Voracidad	Claridad
Vicio	Llaneza
Flaqueza	Inteligibilidad
Codicia	Conveniencia
Privilegio	Confianza
Astucia	Cautela

Fuente: MENDEZ PENA, María.

<sup>32</sup> GIRALDO, César. *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2009. p.138.

<sup>33</sup> GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, *et al.* *Los territorios de paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2016. p. 35.

<sup>34</sup> *Ibíd*, p.25.

<sup>35</sup> KALMANOVITZ, Salomón. *La economía política: Constitución, conflicto interno y narcotráfico*. En: *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Tauros, 2019. p. 423-444.

De la disyuntiva propuesta, afirma la autora que, “antes como ahora, se plasma la práctica cotidiana de los impuestos, poniendo por delante el nudo corredizo que sostiene los dos extremos de los arreglos sociales: los ciudadanos contribuyentes y el Estado”<sup>36</sup>. Por tanto, hoy debemos recordar a Tocqueville cuando en 1856 precisó que en la Francia absolutista el poder del rey de establecer impuestos sin el concurso del reino fue el “germen de casi todos los vicios y abusos que actuaron durante toda la vida del Antiguo Régimen y que terminaron causando su muerte violenta”<sup>37</sup>. Además, antes de Francia, la misma aciaga causa impositiva, ilegítima, había sido fuente de la Revolución de las colonias inglesas de Norteamérica y del Movimiento Comunero en el Nuevo Reino de Granada.

El marco teórico central de la tesis se halla en el pensamiento Ilustrado, con significativa síntesis teórica y práctica en el siglo XVIII. Período denominado de Las Luces por la constante búsqueda de la generalizada igualdad, al menos ante la ley, y el anhelado y masivo derecho al conocimiento de lo público por el entonces reciente ciudadano, pues, en versión kantiana, la Ilustración se concreta en “la liberación del hombre de su culpable incapacidad”<sup>38</sup>. Por lo mismo, para Le Goff, la penumbra de la Edad Media habría llegado hasta las postrimerías del siglo XVIII, con la consolidación teórica y práctica de la República, que origina la modernidad<sup>39</sup>. No obstante, en el texto ocasionalmente remontamos esta visión de modernidad, bien con la configuración del Estado Absolutista, al final de la Baja Edad Media, en el siglo XV, o bien desde 1689, cuando los ingleses declararon los derechos y libertades de los súbditos y establecieron la sucesión de la corona. Siguiendo con el marco doctrinario de la tesis, en una especie de historia lenta de la cultura, se trata de proponer la autonomía política subnacional, buscando equilibrar en algo la democracia, estrechando la brecha institucional de la parte territorial con el todo nacional, en particular a través de la formación del pleno ciudadano, propiciándole un conocimiento básico, pero firme, sobre lo público para que, en términos *roussonianos*, por el solo hecho del voto cada uno deba dar cuenta de los negocios públicos. En el texto, con frecuencia recurrimos a apartes historiográficos que testifican el pasado de nuestro suelo en la misma relación: Estado – autonomía - tributos, en particular a partir de la instauración de la república, pero sin perder de vista nuestra tradición hispana y pre-hispana. Para concluir con el examen de la Carta Política de 1991, determinando sus mandatos en materia de descentralización espacial; propiciando una invitación para el mejoramiento de lo institucional territorial y jurídico, en bien de la democracia y de la sociedad.

Adicionalmente, nos valemos de la tópica, replantando su atributo filosófico, en nuestro caso, como útil medida democrática de solución de fortuitas contingencias

---

<sup>36</sup> MÉNDEZ PEÑA, María. Dimensiones morales de los impuestos. Mérida: Fermentum No. 37, 2003. p. 335-354

<sup>37</sup> TOCQUEVILLE, Alexis (de). El Antiguo Régimen y la Revolución. Madrid: Minerva, 2010. p. 192.

<sup>38</sup> KANT, Emmanuel. Filosofía de la Historia. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 25.

<sup>39</sup> LE GOFF, Jacques. La Edad Media explicada a los jóvenes. Bogotá: Paidós, 2017. p. 16.

de un cuerpo socio-político determinado, buscando su armonía y funcionabilidad. Precisamos cómo la hermenéutica surtida por la tópica sugiere que, en Colombia, aún su unidad nacional, también por Constitución, las entidades territoriales pueden tener (“residual”) manejo de poder; concluyendo con ella que “todo objeto ha de tener una única definición, que debe poder substituir al nombre del objeto en todo contexto en el que aparezca”<sup>40</sup>. Entonces, ateniéndonos a la *identidad de las definiciones*, la auténtica autonomía política alude a capacidad legislativa, además de auspiciar la democracia y la diversidad dentro de la unidad.

En cuanto a las causas, importancia y dificultades en la implantación constitucional de la autonomía política territorial en Colombia, se cuenta, en particular, la demanda ciudadana por *más* democracia. Circunstancia transversalizada por la violencia que asfixió la sociedad nacional en la segunda mitad del siglo XX. Pues, al final, dada su catadura señorial, en cien años de vigencia, la caducidad institucional de la Constitución de 1886 era evidente. Situación a la que en 1981 respondió el gobierno Turbay Ayala con el denominado informe Wiesner Bird, cuyos objetivos, en resumen, son:

...en primer lugar, describir en detalle la estructura del “laberinto” que caracteriza al sector público colombiano; en segundo lugar, analizar los efectos de esa compleja estructura sobre los propósitos de la acción del Estado (la asignación de recursos, el crecimiento, la equidad, y el desarrollo regional), así como sobre su tamaño y composición. Finalmente, sugerir cambios en los mecanismos de las relaciones intergubernamentales e indicar los posibles efectos de los cambios sobre los objetivos de política económica y social<sup>41</sup>.

Sobre el momento, a manera de ilustración, Pécaut afirmó que:

El gobierno debe enfrentar también movimientos municipales de una intensidad y frecuencia sin precedentes. Nunca había conocido Colombia tantos paros cívicos como en 1974-75. Estos movimientos, en los cuales se codean frecuentemente notables locales y más populares, se multiplicaron para protestar contra deficiencias de servicios públicos, carencias en instalaciones básicas u otras dificultades. Tradicionalmente, este género de manifestaciones subraya la precariedad de las estructuras administrativas, centrales y locales, lo que incita a ejercer presiones o amenazas sobre el gobierno para lograr resultados. En 1974-75, se convierten con frecuencia en enfrentamientos violentos y en revueltas populares contra los defensores del orden. Los muertos no son excepcionales, los heridos numerosos. Su número y sus objetivos ofrecen al gobierno el motivo para confiar a una constituyente la tarea de cambiar las estructuras locales. Le sirven también de justificación para decretar el Estado de sitio en 1995<sup>42</sup>.

Con el anterior anárquico panorama social, algunos ciudadanos, principalmente universitarios, presionaron la convocatoria de una Asamblea que reformara la

---

<sup>40</sup> VIANO. En: ARISTÓTELES. Retórica. Madrid: Gredos, 1994. p. 31.

<sup>41</sup> WIESNER, Eduardo y BIRD, Richard. Finanzas intergubernamentales en Colombia. Bogotá: DNP, 1981, p. 15.

<sup>42</sup> PÉCAUT, Daniel. Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988. 2 ed. Bogotá. Siglo XXI, 1989. p. 302.

Constitución. Demanda social formalizada por el gobierno mediante el Decreto Legislativo 1926 del 24 de diciembre de 1990, disponiendo “contabilizar los votos que se emitan el 9 de diciembre de 1990, para que los ciudadanos tengan posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional” (art. 1). En su revisión, apartándose del mandato del art. 218, que solo permitía reformar la Carta a través de actos legislativos, por mayoría absoluta del Congreso, la Corte Suprema de Justicia, en su esencia, lo declaró constitucional, por “su virtualidad para alcanzar la paz”; agregando que: “...el fortalecimiento de las instituciones políticas era necesario para hacer frente a las muy diversas formas de ataque a que se viene sometiendo la paz pública y que así lo había entendido la opinión nacional hasta convertirse en este punto en ‘clamor popular’ que tenía significación política...”<sup>43</sup>

Entonces, para nuestro estudio, sin determinismos, con distintos trabajos y variadas denominaciones, vinculando gradualmente los subsistemas económico, cultural, social y político, seguidamente esbozamos algunas apreciaciones al respecto.

Inicialmente, en lo económico, el *socialismo científico*, crítico acerbo del contractualismo del Estado (de Hobbes, Locke, Montesquieu), argumenta que el Estado es un aparato controlado por la base económica de unos pocos favorecidos, permitiendo la opresión de una clase por otra, por vía del monopolio de la fuerza y del derecho, haciendo las veces de superestructura. En palabras de Marx, “El Estado no existe por obra de la voluntad dominante, si no que al surgir como resultado del modo material de vida de los individuos, adopta también la forma de una voluntad dominante”<sup>44</sup>. Para esta corriente, el Estado se ha orientado hacia intereses particulares, favoreciendo el desarrollo de una ideología explotadora en lo económico y dominadora en lo político; un modelo de sociedad y de ser humano desigual en sus condiciones materiales de existencia. Por lo mismo, el Estado tiene una función histórica de perpetuación del desequilibrio socio-político. Sin embargo, para González,

“[I]a reciente evolución de las Ciencias Sociales y de la historia ha llevado a ir superando las concepciones economicistas que pensaban en una mecánica determinación de la vida política por parte de las condiciones materiales de la existencia. Últimamente son cada vez menos los investigadores que piensan que la infraestructura gobierna la superestructura, pues la mayoría prefiere reconocer la existencia de una diversidad de factores como el cultural, el económico, el político y el geográfico, entre otros. Tales factores influyen mutuamente, en forma desigual y variable, según las coyunturas diversas, pero conservando siempre su autonomía y su dinamismo propio”<sup>45</sup>.

De la corriente cultural, son decididos partidarios Bobbio y Nieto Arteta. El primero refiriéndose a una concepción funcionalista, proveniente de Parsons, expresa que

---

<sup>43</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 138. MMPP Hernando Gómez Otálora y Fabio Morón Díaz. 9 de octubre de 1990.

<sup>44</sup> MARX, Carlos. La ideología alemana. Barcelona: Grijalbo, 1970. p. 388.

<sup>45</sup> GONZÁLEZ G., Fernán E. Para leer la política: Ensayos de Historia Política de Colombia. Bogotá: Cinep, 1997, p. 11 y 12.

el ministerio preponderante en la sociedad es la cultura, “porque la mayor fuerza cohesiva de todo grupo social dependería de la adhesión a los valores y a las normas establecidas, a través del proceso de socialización de un lado (...) y de control social de otro lado”<sup>46</sup>. En Colombia, el abogado Luis Eduardo Nieto Arteta se esfuerza por la necesidad de construir un análisis cultural en la formación de la sociedad. Pues, para él “[t]oda realidad cultural, y la historia es un conjunto de realidades culturales, se distingue por un sentido y significación especiales. Todo hecho histórico responde a un proceso inevitable, pero en él se insertan valores y significaciones intemporales e inespaciales”<sup>47</sup>. No obstante, en Colombia nuestra frágil cultura política ha impedido el paso del antiguo y rancio régimen político a un verdadero sistema político. Pues, aludiendo solo a la Carta de 1991, desde su expedición, con el continuo reformismo de su texto ha seguido campeando la centralidad institucional, el clientelismo en la provisión de cargos públicos, la expoliación de lo público por cuenta de cerrados círculos sociales, generalmente a nombre de un partido político; eternos detentadores del poder del Estado, desde donde, también, con barbarie, defienden sus privilegiados intereses privados. En síntesis, en Colombia no se ha podido distinguir “la sociedad del *citoyen* (ciudadano) que mira al interés público y a la del *bourgeois* (burgués) que contempla los intereses privados en competencia o colaboración con otros individuos”<sup>48</sup>.

En lo social, con frecuencia se alude a que cuando Aristóteles se refirió al hombre como *zoon politikón*, apuntaba más bien a animal social por considerar que siempre está presente en la solución de sus dificultades comunes. Por lo mismo, Marx, al explicar la razón del *contrato social* que califica como “potencia de fuerzas que brota de la fusión de muchas energías en una”, afirma que “reside en que el hombre es, por naturaleza, si no un animal político, como lo entiende Aristóteles, por lo menos un animal social”<sup>49</sup>. En análogo sentido, desde la heterodoxia de la ciencia del Derecho, con copioso convencimiento, León Duguit, concibe al hombre en perenne estado *homines sociologici*, al afirmar que:

El hombre no vivió jamás solo; es por naturaleza un ser social; no puede vivir aislado, no ha vivido nunca aislado y completamente libre en estado de naturaleza, concepto tan caro a los filósofos del siglo XVIII, es absolutamente fuera de la realidad y hoy unánimemente abandonado. El hombre ha vivido siempre rodeado y sujeto por los lazos de un grupo social. El hombre se sintió ser social antes de sentirse ser individual, o, en otros términos, tuvo conciencia de su vida colectiva antes de poseer la conciencia de su vida individual. La fórmula de Descartes: *Pienso, luego existo*, no es cierta, o, a lo menos, sólo es verdad a cierto grado de pensamiento humano. El hombre pensó en la sociedad mucho antes de pensar en sí mismo<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 76.

<sup>47</sup> NIETO ARTETA, Luis Eduardo. Economía y cultura en la historia de Colombia. Prólogo a la primera edición. 6ª edición. Tiempo presente. Bogotá. 1975. p. 8.

<sup>48</sup> BOBBIO, Op. cit. p. 16.

<sup>49</sup> MARX, Op. cit. p. 263.

<sup>50</sup> DUGUIT, León. Soberanía y libertad. Buenos Aires: Tor, 1943. p. 15-16.

Razones suficientes que permitieron a Galeano afirmar que “[l]a causa nacional Latinoamericana es, ante todo, una causa social”<sup>51</sup>. Desde lo estricto jurídico se afirma que “‘toda agrupación social de personas que aspira a persistir en el tiempo, a fin de posibilitar su cohesión, tiene que crear y fijar una opinión acerca de lo que considera como *justum*. Una opinión jurídica así fijada tiene que ser entendida como una respuesta vinculante a una problemática social’ y cumple una función social al posibilitar la coordinación del comportamiento de una pluralidad de personas”<sup>52</sup>.

En lo político, Pierre Rosanvallon encumbra este subsistema como determinante social, pues, afirma, “[m]ás allá de la toma de decisiones culturales y sociales, de las variables económicas y de las lógicas institucionales, la sociedad no puede ser entendida en sus núcleos esenciales si no actualiza ese centro nervioso del cual procede el hecho mismo de su institución”<sup>53</sup>. Por su parte, Duverger, sitúa lo político en un plano superior: “el de coordinación de todos los sectores, en una organización de conjunto constituida por la sociedad”<sup>54</sup>. No obstante, cualquiera que haya sido el subsistema de acción prevalente para el momento de la expedición de la Constitución de 1991, y el que sea necesario para la consolidación de la autonomía política territorial, se hace perentorio su afianzamiento, para la gobernanza, entendida como la alineación constitucional “de los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico de una sociedad para darle a su pueblo la buena vida que desea”<sup>55</sup>. Así que, desde esta perspectiva, es mediante el desarrollo constitucional que Colombia puede seguir actualizando el centro nervioso de su institucionalidad. Entonces, en el marco del “sueño del bien y la realidad de lo confuso”<sup>56</sup>, se hace prioritario pasar el umbral de la Constitución a su plena concreción democrático–institucional, en nuestro caso en materia de descentralización política y fiscal.

El desarrollo de lo socio-político. “Pon el oído a la tierra; la tierra te indicará el camino”, expresó Leonid Andreiev, escritor que vivió el periodo inter-revolucionario ruso (1905-1917). Análogamente, en la década de los 80’s del siglo XX, la sociedad colombiana se propuso avanzar en la democracia, y parcialmente lo consiguió: la elección popular de alcaldes (1986, 1988), la firma del Acuerdo de Paz con el Movimiento subversivo M-19 (1990), la Asamblea Nacional Constituyente (1990-1991) y, de contera, la elección popular de gobernadores (1991-1992). Proceso que entonces apenas fue su comienzo, sin agotar el objetivo democrático socialmente

---

<sup>51</sup> GALEANO, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina. 4 ed., 1 reimpr. México. Siglo XXI, p. 337.

<sup>52</sup> VIEHWEG, Theodor. Tópica y filosofía del derecho. Barcelona: Gedisa, 1990. p. 15-16.

<sup>53</sup> ROSANVALLON, Pierre. Por una historia conceptual de lo político. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003. p. 17.

<sup>54</sup> DUVERGER, Maurice. Los naranjos del Lago Balatón: Lo muerto y lo vivo en la ciencia social de Marx. Barcelona: Ariel, 1981. p. 125.

<sup>55</sup> BERGGUEN, Nicolás y GARDELS, Nathan. Gobernanza inteligente para el siglo XXI: Una vía intermedia entre Occidente y Oriente. Bogotá: Tauros, 2012. p. 42.

<sup>56</sup> ROSANVALLON, Op. cit. p. 21.

demandado. Como proyección esperanzadora, en la Constitución quedó planteada una genuina autonomía política territorial, depositando en la ley la expectativa de su concreción<sup>57</sup>. Sin embargo, hoy la Constitución, en parte concretada y en parte desmontada, la tiene pendiente por cumplir. Entonces, sobre la base de que “[e]l revolucionario mira al futuro y cree en la posibilidad de conformarlo, [y] el conservador mira al pasado y tiende a considerarlo inmutable”<sup>58</sup>, las miras de su desarrollo están vigentes. Además, lo más importante, “[l]o que realmente constituye el signo distintivo de una nación, lo que la crea y sostiene, en suma, es el hecho de que todos los miembros de la colectividad social..., tienen la conciencia clara y resuelta de que persiguen conjuntamente la realización de cierto ideal que tiene sus raíces en el territorio habitado por ellos”<sup>59</sup>. Por lo mismo, el venidero progreso institucional será una conquista sociopolítica basada en la revolución de la civilidad surgida del saber, pues, sabido es que en las actuales “relaciones de lucha y de poder..., es como se comprende en qué consiste el conocimiento”<sup>60</sup>.

Dado que el tema de análisis es la autonomía política territorial y su concreción en materia impositiva, dentro de los parámetros de la Constitución de 1991, metodológicamente, en primer lugar, el examen busca apartarse de la sola observancia de los textos normativos, del positivismo jurídico, que en algún momento pretendió dar fundamentos objetivos, ‘científicos’ al estudio del derecho, como sucede con la “elaboración posterior” del modelo de Hans Kelsen, en particular su apego al texto legal<sup>61</sup>. En cambio, con Duverger, nos acogemos a quienes, como Aristóteles, Ibn Jaldún, Montesquieu y Tocqueville, “intentaron sentar las bases de un conocimiento racional de los fenómenos políticos”<sup>62</sup>, de la necesidad de su lucidez. Por otro lado, además de esforzarnos por conocer el progreso del derecho público en el tema examinado, se requiere analizar de manera concreta sus manifestaciones en Colombia, con sus ‘*luces y sombras*’, y su futura proyección, como parte de un todo jurídico.

El examen del tema se encamina a sosegar el anhelo de erudición del *Homo sapiens*. Por lo mismo, más que “una simple enumeración de relaciones, [buscamos] una clasificación racional y una progresiva inteligibilidad”<sup>63</sup>, que dé cuenta de la importancia conjunta -democrática y republicana-, de la autonomía política territorial en materia impositiva, teniendo como base la vigente Constitución Política, considerando que la génesis de su texto sigue siendo el resultado de la elaboración soberana del Cuerpo de plenipotenciarios que la aprobó en 1991. Sin

---

<sup>57</sup> VIDAL PERDOMO, Op. cit. p. 34.

<sup>58</sup> GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho constitucional comparado. Madrid: Alianza Editorial, 1987. p. 41.

<sup>59</sup> DUGUIT, Op.cit., p. 25.

<sup>60</sup> FOUCAULT, Michel. La verdad y las formas jurídicas. Barcelona: Gedisa, 1996. p. 22.

<sup>61</sup> VIEHWEG, Op. cit. p. 56.

<sup>62</sup> DUVERGER, Op. cit. 339.

<sup>63</sup> BLOCH, Marc. Apología para la historia o el oficio del historiador. México: Fondo de Cultura Económica, 2015. p.46.

embargo, siempre conscientes que “cada ciencia no representa nunca más que un fragmento del movimiento universal hacia el conocimiento”<sup>64</sup>; y limitarnos “a describir una ciencia tal como se hace, será siempre traicionarla un poco. Es mucho más importante decir cómo espera lograr hacerse progresivamente”<sup>65</sup>. Con estas premisas aspiramos tener el hilo de Ariadna (propositivo), pues lejos de abastecer verdades sobre el tema, señalamos problemas y vacíos, pero también espacios y derroteros que deben orientar la venidera tarea democrática.

La investigación se apoya tanto en un punto de vista formal-jurídico, como en uno de mérito o de fondo, abiertamente crítico. En la parte crítica, valoramos la duda como genuina expresión de progreso, sobrepasando las antiguas reglas jurídicas que basadas en el silogismo objetivaban la verdad o la mentira del derecho; pues, en palabras de Descartes, “tan pronto como hube acabado el ciclo de estudios a cuyo término se acostumbra a ser recibido en el rango de los doctos, cambié enteramente de opinión, [dado que] me encontraba embarazado por tantas dudas y errores que me parecía no haber obtenido otro provecho, al tratar de instruirme, que el de haber descubierto más y más mi ignorancia”<sup>66</sup>. Para este fin crítico, además de los textos normativos, nos valemos de la elucubración externa, para cotejar lo que otros han expresado sobre el tema, y poder afianzar o no nuestro progreso político–constitucional, en materia impositiva.

En la investigación nos valemos de la historia porque, en palabras de Marx, “[l]a tradición de todas las generaciones muertas gravita como una pesadilla sobre el cerebro de los vivos”; y, según Rosanvallon, es únicamente la historia la que puede conducir a precisar el peso de lo político sobre lo social, en cuanto es “la materia y la forma necesaria de un pensamiento total de lo político”<sup>67</sup>. Sin embargo, tenemos conciencia que “cuando se extrema la curiosidad por las cosas que se practicaban en los tiempos pasados, se queda uno en gran ignorancia de las que se practican en el suyo”<sup>68</sup>. Entonces, fieles a las enseñanzas del pasado, con miras al futuro, nos proponemos la tarea, no exenta de peligros y complejidades, del conocimiento del conjunto de la realidad que rodea la autonomía política territorial impositiva, en el marco de las conciencias humanas, que en lo político trascienden de lo individual a lo social, desde la categoría del derecho, y desde la antítesis del caos, con continuidades y rupturas.

De manera que el examen de la descentralización política fiscal, no es fácil; pero, sobre el censo del pasado, en el marco de su dogma, por vía de la crítica constructiva y del análisis histórico ponderado, y a sabiendas que el tema se halla atravesado por un sinnúmero de fenómenos políticos-sociales, culturales y

---

<sup>64</sup> BLOCH, Marc. Introducción a la historia. 7 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 2012. p. 23.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 17

<sup>66</sup> DESCARTES, René. Discurso del método. Barcelona: Orbis, 1983. p. 45.

<sup>67</sup> ROSANVALLON, Op. cit. p. 44.

<sup>68</sup> DESCARTES, Op. cit. p. 47.

económicos, que invitan a seguir con su trasegar investigativo, siempre con el reto de la construcción de una teoría de Estado autonómico como condición mínima que propicie su adecuada consolidación.

Por último, desde la perspectiva del tiempo, el examen aquí realizado corresponde con un proceso de largo alcance, precisando tres momentos distintos, uno complementario del otro, que siguiendo a Braudel serían la larga duración, la coyuntura o tiempo intermedio y lo inmediato. En conjunto convirtiéndose en periodos necesarios para la consolidación, al menos teórica, de las relaciones impuesto y representación, y también de la proporcionalidad tributaria. Inicialmente, la larga duración o historia estructural, que es “una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar”<sup>69</sup>, corresponde con los “grandes acontecimientos constructores del futuro [que] hacen tan poco ruido (...), que es difícil adivinar su presencia”<sup>70</sup>. Para este texto, sumariamente, los situamos desde la Grecia Antigua, resaltando la tarea del legislador Solón y en la República romana es la tarea de Hortensio. En cuanto a la coyuntura o tiempo histórico de corta duración, corresponde con las relaciones socio-políticas insurreccionales de origen burgués de finales del siglo XVIII e inicios del XIX, que introducen la república y su legítima contrapartida, la democracia, en las que la materia impositiva es determinante. Finalmente, en lo inmediato, aludimos al contexto político institucional de la Constitución de 1991, a la figura de la autonomía política territorial, y su posible desarrollo tributario. Los sucesos descritos, en una línea de tiempo braudeliana, sistémica y sin solución de continuidad, concluyen con el objeto de esta investigación: en Colombia, el papel político-jurídico que en materia impositiva podrían tener las entidades territoriales subnacionales, las ya instituidas, como los departamentos (y municipios), o las por instituir, como las regiones.

---

<sup>69</sup> BRAUDEL, Fernando. La historia y las ciencias sociales 2 ed. Madrid: Alianza, 1970. p. 70.

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 48.

## 1. LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO PODER, IMPUESTOS Y LEGITIMIDAD EN LARGA DURACIÓN

Más que expresión económica, que también la tiene, la carga impositiva que un Estado arbitra a sus asociados es la manera más generalizada de manifestación de su poder político. Sin embargo, dado el reconocido *señorío* ínsito en el impuesto, para morigerarlo, históricamente han surgido algunas restricciones jurídicas hoy universales que se constituyen en verdadero patrimonio del derecho público y de la humanidad, así como una genuina institución impulsora de legitimidad. Por lo mismo, en este capítulo examinamos cómo una relación de dominio, gravosa e incómoda social y económicamente, materializada en el generalizado pago de tributos o impuestos a cargo de los asociados políticos y en favor del Estado, parcialmente se matiza con otras formas político-sociales sucedáneas, no menos significativas en el campo de lo político, haciendo presumir una ilusoria armonía entre gobierno y gobernados en la concreción de este genuino poder de imperio, para nuestro caso, circunscrito en lo impositivo-pecuniario.

Veremos cómo el común constructo de dominio del Estado en el tema impositivo, y sus justificantes políticos, han sido cruzados por la historia, en un tiempo braudeliano de larga duración, siempre buscando la legitimización del recaudo y, dentro de ésta, su formalización jurídico-legal. Igualmente, referimos cómo, con independencia de su variada denominación, toda contribución es la respuesta al extendido miedo colectivo y a la zozobra social a causa de supuestos “enemigos internos y externos que deben ser destruidos”<sup>71</sup>; por tanto la propensión al desasosiego social, fundado en el mutuo recelo, juega un rol determinante, haciendo del impuesto “causa justa”, más aparente que real. Para Hicks, por ejemplo, después de la cooperación comunal, el siguiente medio de defensa fue la burocracia militar, que obligó al inmediato surgimiento de la burocracia fiscal<sup>72</sup>.

Dentro de los justificantes teóricos de la relación política impositiva se hallan la representación y la progresividad (ésta, aunque gradualmente distinta, ocasionalmente matizada con la proporcionalidad; por lo mismo, en esta investigación, a veces tomadas como equivalentes). En la práctica, no obstante, se sabe que la primera, la representación, es más coercitiva que consensuada, y la segunda, aunque finalmente sopesada desde las variables del recaudo y la inversión presupuestal, su tendencia efectiva es más bien regresiva, en cuanto así lo prefiere la directriz del dominante *individualismo metodológico*.

Es claro que la continua materialización del dominio del Estado en el cobro del tributo es la razón por la que consideramos que indistintamente de las variadas acepciones histórico-espaciales, éstos son predominantemente una manifestación

---

<sup>71</sup> SCHAPIRO, Leonardo. El totalitarismo. 1 ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. p. 65.

<sup>72</sup> HICKS, John. Una teoría de la historia económica. Madrid: Aguilar, 1974. p. 18.

política más que económica, pues es su primaria expresión. Como ilustración, recordamos el pasaje bíblico en el que los fariseos, poniendo a prueba a Jesús, le inquirieron: “¿Está bien que paguemos impuestos al emperador romano, o no?”. Él, enseñándoles un denario, les preguntó: “¿De quién es esta cara y el nombre que aquí está escrito?”. A la contesta: “del emperador”, les responde: “Pues den al emperador lo que es del emperador, y a Dios lo que es de Dios” (Mateo 22, 15-22). Significando, simplemente, que el impuesto se paga a quien encarna poder político, imperio. Sin embargo, también en unión con su propia naturaleza, los impuestos son igualmente manifestaciones económicas, pero siempre subordinadas a la figura del señorío, de la dominación, como expresión unilateral de poder. Para la economía, en particular para la econometría, por ejemplo, la ponderación preferente de las cargas impositivas (a la propiedad) es pecuniaria en cuanto solo mide agregados cuantitativos, estrictamente numéricos; de manera similar, buscando su esquivo equilibrio, la teoría fiscal (y también la ley de presupuesto), continuamente sopesa la aritmética de la relación ingresos y gastos públicos, en un momento o en un periodo determinado.

En las anteriores dos muestras, y en algunas más, rigurosamente económicas, el gravamen se aparta de su etiológica y genuina expresión socio-cultural y política. Necesitándose -para exceder el análisis económico-, involucrar cómputos exponenciales que puedan dar cuenta de la dinámica política de la sociedad civil<sup>73</sup>, útiles para golpear la tradicional impotencia creada para pensar y gobernar el movimiento<sup>74</sup>, y abrir inéditos caminos a la investigación social. Pues, desde el siglo XVIII, Montesquieu había dejado sentado que “la sociedad no son los hombres sino la unión de los hombres”<sup>75</sup>. Idea análoga que después empleó Marx para explicar la cooperación en la factoría: “...la suma mecánica de fuerzas de los diversos obreros -afirmó- es algo sustancialmente distinto de la potencia social de fuerzas que desarrollan muchos brazos coordinados simultáneamente en la misma operación indivisa...”<sup>76</sup>. De ahí el surgimiento de la Economía Política como ciencia articuladora de las ortodoxias política y económica, en principio irreconciliables, dada la dicotomía del sujeto que las caracteriza al pertenecer, en simultánea, tanto a “la sociedad del *citoyen* (ciudadano) que mira al interés público y a la del *bourgeois* (burgués) que contempla los intereses privados en competencia o colaboración con otros individuos”<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Recordemos que la gran crítica a Comte, padre de la sociología, fue haberla calificado como “física social”, haciéndola análoga con la física o ciencia de la materia (hoy ciencia de las ciencias). Al parecer, en su creación prevaleció su espíritu positivista-reaccionario (a las ideas de la Revolución francesa).

<sup>74</sup> BALANDIER, Georges. El desorden: La teoría del caos y las ciencias sociales. 4ª reimp. Barcelona: Gedisa, 2003. p. 237.

<sup>75</sup> MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Madrid. Sarpe, 1984. p. 155.

<sup>76</sup> MARX, Op.cit., p. 262.

<sup>77</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. 1 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica. 1997. p. 16.

Entonces, aunque lo político-económico necesariamente va imbricado en lo socio-cultural, como bien lo expresara Schumpeter para el género de las finanzas públicas, este capítulo tiene predominantemente un énfasis político; pero, dejando en claro que en general, "...el estudio de las finanzas públicas es 'uno de los mejores puntos de partida para la investigación social, especialmente, aunque no de manera exclusiva, para el de la actividad política. El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las metas de sus políticas, todo esto y mucho más está escrito libre de todo adorno en su historia fiscal' (...). Aquel que sabe escuchar este mensaje de las finanzas públicas oye mejor que en cualquier otra parte el trueno de la historia universal"<sup>78</sup>.

Así las cosas, los impuestos y su campo más amplio, las finanzas públicas, son simultáneamente manifestaciones sociales, políticas, culturales y económicas. No obstante, insistimos, aquí nos proponemos lucubrar solo sobre los impuestos como genuina relación de dominio que unilateralmente coarta la libertad económica y determina el carácter sociocultural de las expresiones estatales, pues, por ejemplo, Rosanvallon encumbra el subsistema político como determinante social, pues, dice, "[m]ás allá de la toma de decisiones culturales y sociales, de las variables económicas y de las lógicas institucionales, la sociedad no puede ser entendida en sus núcleos esenciales si no se actualiza ese centro nervioso del cual procede el hecho mismo de su institución"<sup>79</sup>.

Por tanto, como manifestación asimétrica, los impuestos, están estrechamente ligados con otra institución política complementaria que la morigera parcialmente, al menos en apariencia. Nos referimos a la legitimidad en su doble acepción, material y formal, que en parte coadyuva en la infravaloración de los aspectos pecuniarios gravosos o impositivos, estrictamente económicos. La primera surgida en simultánea con la original procracia, en la infancia de la humanidad, como germen político en el proto-Estado, en general pretextando la defensa común de los asociados políticos, a quienes, muchas veces, había invadido el miedo, el natural o el fabricado. La segunda, en su doble alcance: como símbolo democrático y como manifestación (a veces supuesta) de equidad colectiva. Las dos legitimidades, conceptual y fácticamente, construidas en un tiempo histórico de larga duración, con significativos momentos de positiva inflexión teórica o práctica.

Para el desarrollo del tema, inicialmente nos valemos de lo político como expresión de poder, como dominio o "relación entre gobernantes y gobernados, entre soberano y súbditos, entre el estado y los ciudadanos, entre orden y obediencia"<sup>80</sup>, pues, como se dijo, es en esta perspectiva reconocida abiertamente como vertical, en la que los impuestos se concretan y se explican. En la Era moderna, fue

---

<sup>78</sup> SCHUMPETER. *En*: DEAS, Malcolm. Del poder y la gramática: y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas. Bogotá: Tercer Mundo, 1993. p. 62.

<sup>79</sup> ROSANVALLON, *Op.cit.*, p. 17.

<sup>80</sup> BOBBIO, Norberto, *et al.* Diccionario de política. México: Siglo XXI, 2005. p. 1216.

Maquiavelo (en 1513), que además de teórico fue hombre pragmático y de acción (según calificativo gramsciano), quien primero referenció el Estado como expresión de dominio al afirmar que: “[t]odos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son o repúblicas o principados”<sup>81</sup>. En el siglo XX, Bobbio (otro itálico), resume la relación política y poder, como el dominio de unos hombres sobre otros, precisando que los dominantes lo usan solo como medio, siempre en búsqueda de alguna ventaja o prebenda mayor en su favor. Al respecto afirma que:

El concepto de política entendida como forma de actividad o de praxis humana está estrechamente vinculado con el poder. El poder ha sido definido tradicionalmente como ‘consistente en los medios para obtener alguna ventaja’ (Hobbes) o analógicamente como el ‘conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados’ (Russell). Siendo uno de estos medios el dominio sobre otros hombres (...), el poder se define a veces como una relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar el comportamiento, pero como el dominio sobre los hombres generalmente no tiene un fin en sí mismo sino que es un medio para obtener ‘alguna ventaja’ o más exactamente los efectos deseados (...), la definición de poder como tipo de relación entre sujetos debe integrarse con la definición de poder con la posesión de los medios (...) que permiten conseguir, justamente, ‘algunas ventajas’ o ‘los efectos deseados’...<sup>82</sup>.

Así las cosas, en cuanto el poder político hace parte de la relación de dominio entre hombres, esa expresión necesariamente ha sido binomial: señor–siervo (vasallo), en el feudalismo; soberano–súbdito, en el absolutismo; Estado–ciudadano, en el moderno Estado liberal. Análogo a como funcionó (¿y funciona?), la dualidad política ‘patrón–estanciero’, principalmente en la Colombia rural, antiliberal que alcanzó hasta gran parte del siglo XX, *favorable*, naturalmente, a quien deriva su poder de la propiedad de la tierra, de la gran hacienda. Prosiguiendo al interior del lato y vigente liberalismo, se trata de la dicotomía gobernante–gobernados, que en cada momento histórico simbolizan, respectivamente, la idea de orden y de obediencia. Como norma general, en todas estas relaciones se presentan comportamientos en contra de la voluntad de quien soporta la carga o el gravamen, esto es, el gobernado o administrado<sup>83</sup>, sea súbdito, siervo o vasallo, ciudadano, dependiente o estanciero, según el momento histórico y el espacio geográfico concreto. Sin embargo, para poder sobrellevar por un tiempo duradero una relación social desigual, al margen de la idea de la presumida seguridad, el pensamiento liberal primero construyó su legitimación sobre supuestas bases populares<sup>84</sup>,

---

<sup>81</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. El príncipe. Barcelona: Altaya, 1993. p. 5.

<sup>82</sup> BOBBIO, Op. cit. p. 1215-1216.

<sup>83</sup> No obstante, fundamentalmente el anarquismo, en particular Bakunin, distingue: a) “gobierno de los hombres” y b) “administración de las cosas”. En: GUERRERO, Omar. La administración pública a través de las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica, 2010. p. 36.

<sup>84</sup> Según Rousseau, “...sólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado...”. ROUSSEAU, Op.cit., p. 31.

incluida en éstas la idea de la nación<sup>85</sup>; y, segundo, aparejada a la anterior, también creó la necesidad de su legalización, pues, como lo expresara Rousseau: “[e]l más fuerte nunca lo es bastante para dominar siempre, si no muda su fuerza en derecho y la obediencia en obligación”<sup>86</sup>. En el campo tributario, para completar la quimérica justificación, también el liberalismo compuso la dimensión de la equidad, tanto impositiva como en el gasto. La primera fundada en la capacidad de pago del contribuyente y la segunda destinando gastos en favor de los pobres<sup>87</sup>.

## 1.1 PODER POLÍTICO E IMPUESTOS (DEL TRIBUTO AL IMPUESTO)

Precisando el anterior marco general de conocimiento, a continuación examinamos los siguientes aspectos propios del poder político y de los impuestos: primero, un esbozo de las distintas acepciones sobre impuestos, incluidas algunas propias de nuestro país; segundo, el miedo, generalmente creado, como sustento sempiterno de la relación política desigual, materializada en los impuestos; tercero, sobre los puntos precedentes, concretamos la figura de la legitimidad en impuestos y en gastos públicos, en sus dos expresiones formales, la de la aquiescencia social, asimilada a representación, y la eufemística de proporcionalidad que abre el anhelado camino, seguramente más teórico que práctico, de la *equidad en el sostenimiento de las cargas públicas*. En cuarto y último lugar, concluimos con la generalizada regla jurídica, hoy mayoritariamente constitucional, que determina que el parlamento, en sus distintas acepciones, como cuerpo colegiado representativo, de carácter político y con real o supuesto arraigo ciudadano, tiene la facultad indelegable de establecer los tributos o impuestos, en simultánea materializando tanto la presunta legitimidad en sus diversas formas, así como la formal reserva legal. Necesariamente, el tema incluye aspectos fiscales e impositivos propios del desarrollo institucional colombiano, de su legitimación.

**1.1.1 Algunas históricas denominaciones del impuesto.** A continuación, aludimos a algunas ilustraciones de las acepciones impositivas que históricamente ha tenido esta figura político-económica.

**A. Ayuda, tributo e impuesto.** Según Duverger, de las ayudas del sistema feudal surgió el impuesto moderno, pues excepción hecha de los casos consuetudinarios, voluntarios, calificados como tributos, desde entonces las ‘ayudas debían ser aprobadas’ por el conjunto de los vasallos<sup>88</sup>. Así, en el feudalismo surge la paradoja tributo e impuesto que, para la época de la Revolución Francesa (1789), Sieyès ayudó a precisar con base en las ideas de lo voluntario y lo obligado, respectivamente. Afirma al respecto el *Abate* que: “Está claro que si las

---

<sup>85</sup> Según Sieyès, “La nación existe ante todo, es el origen de todo”. SIEYÈS, Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado? 1a ed. Madrid: Alianza Editorial., 2003. p. 142.

<sup>86</sup> ROUSSEAU, Op.cit., p. 14.

<sup>87</sup> PIGOU, Arthur Cecil. Socialismo y capitalismo comparados. La ‘teoría general’ de Keynes. 3 ed. Barcelona: Ariel, 1970. p. 25.

<sup>88</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones financieras. Bosch Casa editorial. Barcelona. 1960. p. 79.

contribuciones hubieran sido lo que deben ser, un don voluntario por parte de los contribuyentes, el Tercer Estado no habría querido ser más generoso que los demás órdenes<sup>89</sup>. Como bien se sabe, el tercer estado o tercer orden es el pueblo raso, los *sans-culottes*. El primero y el segundo, la nobleza y el clero, respectivamente. Refiriendo a la dominación tradicional, Weber va más allá, expresa que el soberano puede dispensar favores por decisión puramente personal, pudiendo ofrecer también (decisiones y favores) compradas mediante regalos que es la fuente de los arbitrios<sup>90</sup>. En la segunda mitad del siglo XX, como Sieyès en el XVIII, Hicks, aludiendo a ‘contribución tolerable’, vuelve a la voluntariedad del tributo y la obligatoriedad del impuesto, de donde precisamente se deriva su nombre<sup>91</sup>.

No obstante, Gide circunstancialmente asimila tributo a impuesto al afirmar que: “El impuesto personal lleva en sus rigores el sello de su antiguo origen, cuando era el *tributo*, es decir el rescate impuesto al vencido por el conquistador”<sup>92</sup>. Mientras que para Walker, en el Nuevo Mundo, en la época colonial, el término tributo fue el eufemismo del de impuesto<sup>93</sup>.

Por su parte, fue Maquiavelo, quien primero evidenció la existencia de la consuetudinaria ayuda (ésta, en el siglo XX referida por Duverger), la que habría configurado el carácter voluntario del tributo feudal. Al respecto el florentino expresa que: “Suelen, las más de las veces, aquellos que deseen captar la benevolencia de un Príncipe presentarse a él con aquello, de entre sus pertenencias, que más estiman o con lo que ven más ha de deleitarse; por eso vemos a menudo cómo le son ofrecidos caballos, armas, telas tejidas con oro, piedras preciosas y otros adornos semejantes dignos de su grandeza”<sup>94</sup>. Él mismo tributaba al príncipe Lorenzo II de Médici su bien más valioso: “...el conocimiento de las acciones de los grandes hombres, aprendida mediante una larga experiencia de las cosas modernas y una continuada lectura de las antiguas”<sup>95</sup>, recogidas en un pequeño volumen, que –expresa-, mando a “Vuestra Magnificencia”.

Sobre la voluntariedad del tributo, en el siglo XVIII, también en Europa, Rousseau alude al jurista holandés Hugo Grocio (1583-1645), y a su traductor Barbeirac. Del primero afirma que descontento de su patria y refugiado en Francia, “y con ánimo de hacer corte a Luis XIII, a quien dedicó su libro, no perdona medio para despojar a los pueblos de todos sus derechos y para revestir con ellos a los Reyes con toda

---

<sup>89</sup> SIEYÈS, Op. cit. p. 126.

<sup>90</sup> WEBER, Max. Economía y Sociedad, 1 reimpr. de la 2 ed. española de la 4 ed. en alemán. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 181.

<sup>91</sup> HICKS, John. Una teoría de la historia económica. Madrid. Aguilar, 1974. p. 17.

<sup>92</sup> GIDE, Charles. Curso de Economía Política, 6 ed. México: Bouret, 1926. p. 791.

<sup>93</sup> WALKER, Charles. La rebelión de Tupac Amaru. 1 reimpr. de la 2 ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2017. p. 19.

<sup>94</sup> MAQUIAVELO, Op. cit. p. 3.

<sup>95</sup> Ídem.

habilidad posible”<sup>96</sup>. De manera similar, del segundo afirma el ciudadano ginebrino que hubiera querido hacer lo mismo con Jorge I, Rey de Inglaterra, a quien dedicó la traducción del texto de Grocio.

Por su parte, en la América precolombina, nuestros antepasados muisca también fueron tributarios. Urbina y Púa expresan al respecto que “los venados corrían libremente en grandes manadas, pero la gente común no debía cazarlos ni comerlos, aunque en ocasiones especiales podían presentarlos como obsequio a los caciques, pues ellos eran los únicos que podía disfrutar de su carne”<sup>97</sup>. Seguidamente, en la colonia, en territorio de la Nueva Granada, en El Carnero, obra escrita en 1636, por Don Juan Rodríguez Freile, se lee que ella fue un tributo suyo “al Rey Don Felipe IV, Nuestro Señor”, pues, similar a sus pares europeos de la época afirma que:

Estilo es, Señor, de los escritores dirigir sus escritos a las personas de su devoción; unos por el conocimiento que de ellas tienen, otros por los beneficios recibidos; y si esto es así, ¿quién más merecedor que V. M., de quien tanto recibimos, manteniéndonos en paz y justicia, y a quien del cielo abajo se le debe todo? Dirijo esta obra a V. M. por dos cosas: la una, por darle noticia de este Reino Nuevo de Granada, porque nadie lo ha hecho; la otra, por librarla de algún áspid venenoso, que no la muerda viendo a quien va dirigida, cuya real persona N. S. guarde con aumento de mayores reinos y estados, para bien de la cristiandad<sup>98</sup>.

Regresando al interior del sistema feudal, no obstante, lo obligado o impuesto, como contrapartida de lo voluntario, ya desde una visión reciente de liberalismo a ultranza, es asimilado a esclavitud; pues, según Stiglitz, “[e]n la Edad Media, los individuos prestaban servicios directos a sus señores feudales. Se trataba en la práctica de impuestos, si bien no se pagaban en dinero. El hecho de que se les obligara a prestar estos servicios significaba que eran en cierta medida esclavos”<sup>99</sup>. Por lo mismo, retomando a Grocio, Rousseau expresa que aquel “niega que todo poder humano se haya establecido en favor de los gobernados, y pone por ejemplo la esclavitud”<sup>100</sup>. Queda así claro cómo en el feudalismo existieron tanto impuestos como tributos.

**B. La Fonsadera.** En Inglaterra, aún en vigencia de la plena Edad Media, la Carta Magna (1215), denominó fonsadera al impuesto, dejando la competencia para su adopción, exclusivamente al “común consejo del reino” (compuesto solo por terratenientes, obispos, barones y nobles); cuerpo del que siglos después surgiría

---

<sup>96</sup> ROUSSEAU, Op.cit. p. 34.

<sup>97</sup> URBINA, Fernando y PÚA, Giovanni. Muisca: el intercambio de las mercancías y las ideas. En: Vida cotidiana de las culturas amerindias. Bogotá: Panamericana, 2009, p. 47-74.

<sup>98</sup> RODRÍGUEZ FREYLE, Juan. El Carnero. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, 2003. p. 9.

<sup>99</sup> STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. 3 ed. Alcalá: Antoni Bosch, 2000. p. 476.

<sup>100</sup> ROUSSEAU, Op. cit. p.13.

el moderno parlamento, éste también con raigambre anglosajón<sup>101</sup>. Siendo éste el primer momento en que en lo formal jurídico se adoptó el principio de representación en materia de impuestos. Análogamente, en 1765, como preludeo a su Independencia, los norteamericanos igualmente estipularon: *No taxation without representation*. Figura hoy también denominada de auto-imposición, reserva de ley o simplemente principio *nullum tributum sine lege*.

No obstante, en el año 287 a.n.e., en plena República Romana, Hortensio en la ley que lleva su nombre había establecido no la representación tributaria sino, más allá, su autorización. Al respecto, en los albores de la Ilustración, Locke precisa que “[n]o podrán los gobernantes aumentar los impuestos sobre la propiedad del pueblo sin el consentimiento de éste, ya venga dado por el pueblo mismo o por sus diputados”<sup>102</sup>.

**C. Peaje, pontazgo, tendaje.** En el ámbito europeo, según Smith (1776), existió un tributo que se cobraba en todos los países de ese continente,

...a gentes muy pobres que acostumbraban a andar con sus mercancías de lugar en lugar y de feria en feria, como los buhoneros de ahora. En todos los países de Europa (...), se solían imponer tributos sobre las personas y bienes de los viajeros cuando éstos atravesaban tierras de jurisdicción de los señores particulares, pasaban los puentes, conducían de un lugar a otro o de una feria a otra sus mercaderías y abrían tiendas para venderlas. Estos diferentes impuestos se conocían en Inglaterra con los nombres de peaje, pontazgo y tendaje<sup>103</sup>.

De manera análoga, en la Gran Colombia, en vigencia de la Constitución de Cúcuta, el Decreto de 28 de septiembre de 1821, entre otros, abolió el impuesto del 5 por 100, venido de la colonia, paradójicamente denominado de *exportación interior*, recaudado de todos los frutos que se transportaban de provincia a provincia y de pueblo en pueblo, incluso en la propia provincia<sup>104</sup>. Pero, nuevamente, ya en el Estado de la Nueva Granada, la Ley 19 de mayo de 1834 otorgó a las provincias, cantones y parroquias la facultad de imponer derechos de pasaje, pontazgo y peaje<sup>105</sup>.

**D. Pecho.** Como voz genérica impositiva pecuniaria, desde la época colonial, en la Nueva Granada existió la expresión *pecho*. En primer lugar, mencionada como proemio al momento en que los pueblos Comuneros (1781), intentaron instituir la primera luz republicana. El encabezamiento de las Capitulaciones, presentadas a

---

<sup>101</sup> Recordemos que tanto El Parlamento Largo (1640-1649), como el Parlamento Caballero (1660-1678), son expresiones democráticas surgidas en Inglaterra.

<sup>102</sup> LOCKE, John. Segundo tratado sobre el gobierno civil. Barcelona: Altaya, 1995. p. 149.

<sup>103</sup> SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. 9 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 355 - 356.

<sup>104</sup> SUESCÚN, Amando. Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Vol. 3. Op. cit. p. 106

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 195.

consideración de las autoridades españolas por el capitán Juan Francisco Berbeo expresó que: “El Comandante general de las ciudades, villas y pueblos que por comunidades componen la mayor parte de este Reino, y en nombre de las demás restantes (...), para que unánimes y todos juntos como á voz de uno, se solicitase la quitación o relevación de unos pechos y minoración de otros que insoportablemente padecía este mísero Reino...”<sup>106</sup>. Acuerdo que, aunque jurado “...por Dios Nuestro Señor, por su santa Cruz y por los santos cuatro Evangelios, en nombre del Rey nuestro Señor”<sup>107</sup>, fue totalmente incumplido por la autoridad de la Metrópoli. En realidad, solo sirvió para decapitar a los líderes del Movimiento y para “procurar con maña poner presos a los principales habitantes del país”<sup>108</sup>. Sin embargo, quedó en la conciencia del pueblo neogranadino la posibilidad de una nueva forma de vida política, un renovado pacto político, algo más real y legítimo, no ficticio que, “*como a voz de uno*”, empezaría a sentar las bases de la nueva soberanía popular, apartándose del monarca, como finalmente acaeció a partir de 1810.

Posteriormente, ya en el siglo XIX, en la Primera Federación, la Constitución de Tunja del 9 de diciembre de 1811, pionera en materia republicana en habla castellana, por lo mismo, anterior a la de Cádiz y a todas las establecidas en España y en el resto de Hispanoamérica, en el capítulo primero de la sección preliminar estableció como sinónimo de impuesto el concepto *pecho*, subsidio, carga o contribución (art. 16). Asimismo, excepción hecha de Estados Unidos de Norteamérica y Francia, esta Acta se anticipó a toda legislación tributaria en idioma castellano al conjugar la relación impuesto y representación (y también la autorización popular de los impuestos, según lo expresado Hortensio en la Roma republicana), así como en la legalización del gasto, adelantándose en este último punto, como veremos, incluso a la legislación francesa.

**E. La Alfaquía.** Por su parte, como lo expresa Caballero Calderón, hasta la primera mitad del siglo XX, en la altiplanicie oriental de Colombia, que incluye el hoy departamento de Boyacá, se cobró un tipo de impuesto denominado alfaquía; según se constata con la siguiente expresión de su obra sobre Tipacoque: “A cada estanciero se le imponía el tributo de la ‘alfaquía’; o sea que de cada diez animales se le quitaba uno para el patrón, contando los cerdos, las gallinas, las cabras y el ganado”<sup>109</sup>. Así las cosas, cualquiera que sea la denominación y las circunstancias

---

<sup>106</sup> BRICEÑO, Manuel. Los comuneros. Historia de la insurrección de 1781. Bogotá: Imprenta Silvestre y Cía., 1880. p. 121.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>108</sup> POSADA, Francisco. El movimiento revolucionario de los comuneros. 2 ed. México: Siglo XXI, 2003. p. 144.

<sup>109</sup> CABALLERO CALDERÓN, Eduardo. Tipacoque. Estampas de provincia. Bogotá: Panamericana, 2006. p. 37.

sociales de dominio político, preferentemente el impuesto concreta una relación desigual, de mando, socialmente gravosa y mayoritariamente injusta.

**F. La Contribución.** En principio es Engels, quien primero equipara impuesto con contribución, dándole destinación específica, necesaria para sostener en pie la fuerza pública<sup>110</sup>. En Colombia, el Acto Legislativo No. 3 de 1910 dispuso que: “En tiempos de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones”. El art. 338 de la Constitución de 1991 ratificó esta disposición. Revisado el diccionario, asimila el vocablo tanto a la obligatoriedad del impuesto como a la voluntariedad del tributo, en los siguientes términos: “1. Pagar cada uno la cuota que le corresponde por un impuesto; 2. Concurrir voluntariamente con una cantidad para determinado fin”. La misma obra, de *contribuyente* afirma que “[s]e usa más para designar al que paga contribución al Estado” (Enciclopedia Espasa). Examinado el mandato del art. 338, la contribución tiene el carácter impositivo y encierra tanto la fiscalidad como la parafiscalidad, es decir todos los ingresos nacidos del poder del Estado; bien que su sujeto activo sea un ente público, como los impuestos; o semipúblico o privado como los ingresos parafiscales. Por lo mismo, la Corte Constitucional expresa que la voz contribución es genérica y comprende las especies de tributo, tasa, impuesto, gravamen y otras más; incluye todos los arbitrios fiscales al patrimonio particular en favor del Estado<sup>111</sup>. Así las cosas, cualquiera que sea su nominación, para Kant, “[e]l ciudadano no se puede negar a contribuir con los impuestos que le corresponden; y hasta una crítica indiscreta de esos impuestos, cuando tiene que pagarlos, puede ser castigada por escandalosa (pues podría provocar la resistencia general)”<sup>112</sup>.

**G. Ingresos corrientes.** En el ámbito presupuestal, relativo a la “distribución de recursos”, en Colombia constitucionalmente se estipuló: “entiéndese por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital” (art. 358). Texto positivo que llevó a la Corte a darle una inadecuada conceptualización al tributo. Afirmó que: “Ante la amplitud de la Constitución a la hora de considerar el concepto de tributo, el mismo ha sido decantado por esta Corporación en el sentido de que: ‘...tiene aquí un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación –tributarios y no tributarios-. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma’<sup>113</sup>. En este orden de ideas, incluyendo las rentas de dominio público (que en Colombia son recursos de capital, según el decreto 111/96, art. 31), a continuación, mediante una matriz, cotejamos las anteriores categorías.

---

<sup>110</sup> ENGELS, Friedrich. El origen de la familia, propiedad privada y Estado. Madrid: Sarpe, 1983. p. 292.

<sup>111</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-545, M.P. Fabio Morón Díaz. 1 de diciembre de 1994.

<sup>112</sup> KANT, Emmanuel. Filosofía de la historia. 1ª reimp. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 29-30.

<sup>113</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-278, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. 19 de junio de 2019.

Cuadro 1

INGRESOS DEL ESTADO - INGRESOS ORDINARIOS								
1. RENTAS DE DOMINIO PUBLICO		2. TASAS		3. PARAFISCALES		4. IMPUESTOS		
1. R D P	Son fuente de financiamiento, a) Del feudalismo, y corresponden con ingresos del sistema (feudal), por la explotación de sus bienes y derechos mobiliarios e inmobiliarios, de su dominio público y privado, en especial de la tierra. b) Del Estado planificador, y son ingresos producidos por las empresas y servicios industriales y comerciales de su propiedad. En Colombia, proceden del sector vinculado (descentralización por servicios).		2 El Estado actúa en desarrollo de su condición estatal social, propia del liberalismo heterodoxo. Para su nacimiento, un buen punto de inflexión fue la crisis de 1929 que rompió la Ley de Say. La prestación del servicio también puede ser monopolio Estatal.	1 Proviene de la explotación del suelo y del subsuelo; después, de la producción industrial y comercial. El estado actúa en "competencia" con particulares. Puede tratarse de monopolio estatal.	3 Ingresos de un sector de la sociedad, lo que significa singularidad.	1 Ingresos del dominio público y privado del Estado.	4 Preferentemente, los impuestos directos financian el Estado liberal clásico; los indirectos, el Estado neoliberal.	1 En un primer momento, las RDP, financian el Estado feudal; su evolución industrial y comercial, financia el Estado planificador.
	1 Ingreso normal que genera la explotación de la naturaleza; después son expresión de los actos de gestión estatal, industriales y comerciales. Puede ser en concurrencia con los particulares.	2 El servicio es generalizado y no recupera su costo total. La contrapartida no es equivalente al servicio prestado. Ej. peaje, matrícula universitaria.	3 Son las retribuciones que sufragan los asociados políticos por algunos servicios (públicos) subsidiados que ofrece el Estado. Algunas veces se pueden tomar voluntariamente. Implican contraprestación directa. Ej. Peajes y transbordadores, matrículas en instituciones de educación pública, servicio oficial de correo, etc. Concreta el subsidio a la oferta; caracterizan el Estado interventor o el welfare state (éste en Europa).		3 Ingresos con retribución semi-directa a favor de quien lo paga, lo que genera la sectorialidad.	2 Ingresos con retribución directa por un servicio público estatal.	4 Es una manifestación que expresa la genuina dimensión política del Estado, lo que hace que no tengan retribución o contraprestación directa.	2 Cuando el servicio es monopolio estatal, se pierde la voluntariedad de tomarlo. Tiene retribución o contraprestación directa. Ej. un peaje.
3. I P	1 Ingreso que recibe el Estado por la explotación de su patrimonio, particularmente del subsuelo; y de la gestión de su propiedad industrial y comercial.	3 Ingreso a invertir en favor del sector social que lo sufraga, lo que se denomina sectorialidad.	2 Se trata de remuneración a favor del Estado por servicios públicos y administrativos prestados directamente por sus organismos o dependencias.	3 Son complementarios de los ingresos fiscales: Se pagan en favor de organismos públicos, semipúblicos o privados. Están a cargo de un determinado grupo socioeconómico, para invertir a favor de ese mismo grupo.	4 Tiene los atributos de un impuesto. Pero, se paga a organismos públicos, semipúblicos o privados como garantía de su financiamiento. Por lo mismo, sus distintivos son: obligatoriedad, singularidad y sectorialidad. Ejs. pagos a la seguridad social; la retención cafetera que pagan los exportadores de café al Fondo Nacional del Café, el pago a los ganaderos a Fedegan.		4 El sujeto activo siempre es una entidad pública, normalmente la Nación o una entidad territorial.	3 El sujeto activo puede ser alternativamente entidades públicas, semipúblicas o privadas.
	1 Ingresos del Estado por la venta de bienes y servicios de su patrimonio público.	4 Ingreso en favor del Estado, obligatorio para todo asociado político.	2 Tienen contraprestación directa. Ej. Envío carta, transporte público, suministro de energía. En teoría su pago es voluntario.	4 No paga contraprestación determinada. Su pago es obligatorio.	3 Obligatorio solo para un sector socioeconómico determinado, lo que genera la singularidad.	4 Obligatorio para todo asociado político.	Se pagan solo a favor del Estado. Los impuestos son de carácter definitivo y obligatorio, no implican contraprestación directa. Como los ingresos parafiscales, deben ser decretados por una autoridad colegiada que tenga representación de los asociados, como el parlamento. Índices de pago: propiedad, riqueza, ingreso, consumo y ahorro.	
4. I								

Elaboró: Jorge Patiño Rojas

**1.1.2 Relación directa entre poder e impuestos.** Aunque es de por sí una redundancia, un pleonasma, cabe efectuar el siguiente desarrollo general:

Paradójicamente, en su remoto origen el impuesto no fue expresión de poder político, de dominio estatal. Esto significaría que las fonsaderas, cargas, pechos, ayudas, tributos o impuestos, contrario a como comúnmente se suele afirmar, haciéndolos “tan antiguos como la creación de los Estados”<sup>114</sup>, pudieron ser anteriores (o exteriores) a él. Es el caso ahistórico del pago del rescate del vencido en guerra, pues, si no, quedaría en perenne condición de esclavo<sup>115</sup>. Ahí pudo no haber Estado, ni relación vertical de poder, pero el valor de la redención ya fue una carga, un gravamen, un pecho, demandado por la comunidad raptante a su similar raptada; tal y como después lo autorizara la Carta Magna al prever como excepción al consentimiento del ‘común consejo del reino’, la eventual fonsadera “para el rescate de nuestra persona” (art. 12). Así las cosas, la guerra también figura como legitimadora del gravamen que el vencedor impone al vencido, pues, “[e]l impuesto personal lleva en sus rigores el sello de su antiguo origen, cuando era el tributo, el rescate impuesto al vencido por el conquistador”<sup>116</sup>.

Apartados del caso anterior, ya por fuera del primario derecho natural y del de guerra, probablemente en la etiología del antiguo derecho de gentes, como complemento del mero derecho quiritario, los impuestos, en sus distintas denominaciones, son necesariamente la respuesta a una originaria sensación de miedo colectivo, se pagan suplicando protección, como su contrapartida. Los impuestos hicieron y hacen parte del pacto contra la generalizada sensación de agresión o contra el moderno “estado de guerra” hobbesiano, pues, desde Epicuro (342-270 a.n.e.), se sabe que “[l]os animales que no pudieron hacer pactos para no agredirse recíprocamente, no tienen ningún sentido de lo justo y de lo injusto. Lo mismo ocurre a todos los pueblos que no pudieron o no quisieron establecer pactos para no agredir ni ser agredidos”<sup>117</sup>. Mientras que para Aristóteles, “el miedo es cierto pesar o turbación, nacido de la imagen de que es inminente un mal destructivo o penoso”<sup>118</sup>; sin embargo, exceptúa algunos males menores como causantes de miedo, por ejemplo la injusticia o la torpeza, mas “no los que tienen capacidad de acarrear grandes penalidades o desastres, y ello además si no aparecen lejanos, sino próximos, de manera que estén, a punto de ocurrir”<sup>119</sup>. Por tanto, para amainar el miedo real y potencial que generan sus vecinos, un pueblo necesita la defensa, y la financiación de la defensa.

---

<sup>114</sup> STIGLITZ, Op. cit. p. 476.

<sup>115</sup> LOCKE, Op. cit. p. 153.

<sup>116</sup> GIDE, Op. cit. p. 791.

<sup>117</sup> EPICURO. Obras. Traducción de Monserrat Jufresa. Altaya. Barcelona. 1994. p. 73.

<sup>118</sup> ARISTÓTELES. Retórica. Madrid: Gredos, 1994. p. 334.

<sup>119</sup> *Ibíd.*, p. 335.

Así, miedo y tributos son aspectos políticos naturalmente inescindibles. Desde las primeras formas humanas comunitarias, germen de *ego* y *alter ego*, sus miembros sintieron miedo. Al principio, para contrarrestarlo, la propia comunidad fue el genuino medio de protección. Pero de inmediato surgió la burocracia de defensa (la militar) y, en seguida, necesariamente la burocracia fiscal, como lo explica Aristóteles al expresar que en Atenas las leyes de Solón establecieron que los *naucraros* cobraran y gastaran los impuestos de las *naucrarías*<sup>120</sup>. Agregando que con el sabio Arconte surgieron las leyes que fundaron la colaboración de los tesoreros con la administración, para la atenuación del miedo comunitario.

Por lo mismo, Aristóteles afirmó que “los tesoreros de Atenas son diez, se asigna por suerte uno de cada tribu, de entre los de quinientos medimnos, según la ley de Solón (...) y desempeña el cargo el designado por la suerte, aunque sea muy pobre. Reciben la (poderosa) imagen de Atenea y las Victorias y el resto de los ornamentos y el dinero, en presencia del Consejo”<sup>121</sup>. Todo en señal de poder divino (de Atenea) y terrenal (del Consejo), para la atenuación de la desconfianza por virtud de la intimidación. Desde entonces, nos hallamos ante la original expresión del ‘*homo homini lupus*’, después hobbesiana, que constriñe en favor de la primaria asociación humana para la sobrevivencia.

La causa hobbesiana de ponderación real del miedo es bastante dicente, pues el propio británico la acoge como la razón de la imprescindible necesidad del *Leviatán* (1651), al afirmar que:

...todo aquello que es consustancial a un tiempo de guerra, durante el cual cada hombre es enemigo de los demás, es natural también en el tiempo en que los hombres viven sin otra seguridad que la que su propia fuerza y su propia invención pueden proporcionarles. En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve<sup>122</sup>.

En el Tratado sobre el ciudadano (1642), Hobbes había previsto la dualidad sociedad–miedo, al concluir que, “[p]or tanto, hay que afirmar que el origen de las sociedades grandes y duraderas no se ha debido a la mutua benevolencia de los hombres sino al miedo mutuo”<sup>123</sup>. De manera similar, Rafael Moreno–Durán expresa que “el miedo es una súplica de protección (...), grita más quien más teme”, (“no

---

<sup>120</sup> ARISTÓTELES. Constitución de los atenienses. Madrid: Gredos, 1995. p. 70.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 165 - 166.

<sup>122</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. 5 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 103.

<sup>123</sup> HOBBS, Thomas. *Tratado sobre el ciudadano*. Madrid: Trota. 1999, p. 17.

quien más ama”). Latente zozobra para la cual Maquiavelo había dado una salida política: “captar la benevolencia de un Príncipe” mediante dádivas o tributos. Mientras que desde las Luces de la razón, primero Locke (1690), afirma que el fin del gobierno es preservar la propiedad, y ésta la razón de la existencia de la sociedad<sup>124</sup>; luego Montesquieu (1748), expresó que: “[l]as rentas del Estado están constituidas por la porción que cada ciudadano cede de sus bienes, para tener el resto seguro y para poder disfrutar de ello en paz”<sup>125</sup>. Dicha porción es el moderno impuesto. Tema sobre el que más tarde (en 1776), Smith expresó que llegó el momento que el pueblo debió contribuir con “los gastos necesarios para defender la nación (...), por razones de seguridad, con impuestos de diferente especie”<sup>126</sup>. Entonces, primero el tributo y luego el impuesto se constituyen en las primeras medidas político-sociales para amainar el miedo, el temor, y, seguidamente, emprender camino por la rapaz acumulación, por el camino del “*derecho de lo útil*” y al amparo del “*derecho de lo justo*”, en voces de la ideología roussoniana.

Así las cosas, estimamos que la causa inicial del impuesto es el pueblo, en sus diversas cronológicas acepciones (súbdito, vasallo, estanciero, ciudadano, etc.); el miedo la causa impulsiva, justificativa de su señorío; la causa eficiente, intereses estamentales; el implícito contrato político, la causa formal; la causa material el poder político como expresión de su legitimidad formal; y la legitimidad material, cristalizada en el amparo del *statu quo*, su causa final. En nuestra Constitución, el tema se concreta en su institucionalidad: la causa inicial, el *sujeto pasivo* como categoría que materializa al pueblo contribuyente; la causa impulsiva, el circunstancial miedo intrínseco o extrínseco plasmado en el programa de gobierno ‘escogido’ mayoritariamente en las elecciones y concretado en el plan de desarrollo; la eficiente, la concentración o redistribución del ingreso, intereses de clase; la causa formal la ley; la causa material el poder ejecutivo complementado por el legislativo; y la causa final los cometidos estatales, en principio, los esenciales.

Cuadro 2

CAUSA DEL IMPUESTO			
CAUSA	Jorge Patiño Rojas	CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA	
		MANDATO	ARTICULO
<b>Inicial</b>	El pueblo (súbdito, vasallo, ciudadano)	Sujeto pasivo (su riqueza, propiedad, renta, consumo, ahorro, una transacción, etc.).	338
<b>Impulsiva</b>	El miedo	De cada gobierno. Plan de desarrollo	339
<b>Eficiente</b>	Interés estamental	Concentrar/redistribuir ingreso	Tít. XII
<b>Formal</b>	El contrato político	La ley (expresión soberana / autonómica)	150-10
<b>Material</b>	Quien ejerce poder. Legitimidad formal	Gobierno, iniciativa; congreso, aprueba; gobierno, sanciona	150-10, 154
<b>Final</b>	Guarda <i>statu quo</i> . Legitimidad material	Cometidos estatales esenciales: protección vida, honra y bienes de los asociados	2º

Elaboró: Jorge Patiño Rojas

<sup>124</sup> LOCKE, Op. cit. p. 146.

<sup>125</sup> MONTESQUIEU, Op. cit. p. 153.

<sup>126</sup> SMITH, Op. cit. p. 635.

La legitimidad material, traducida como el cumplimiento de los cometidos estatales, será óptima en cuanto se acerque más al cubrimiento de la realidad social objetiva, es decir a la atenuación del desasosiego social y, a la usanza griega, a la búsqueda de la felicidad colectiva (no individual); pues, como lo afirmó Montesquieu, “a quien solo le interesa ser más feliz que los demás, nunca lo podrá lograr, porque siempre los imaginará más felices que él”<sup>127</sup>. Por su parte, la legitimidad formal, modernamente su importancia radica en la aquiescencia ciudadana. Sin embargo, como al menos en las legitimidades la brecha deficitaria es mayúscula, para complementar la presumida causa justa que se les atribuye a las cargas impositivas, históricamente se han construido alternativas que la hacen tolerable, o al menos razonable, idealmente inteligible, a partir de la existencia del Estado.

## 1.2 LEGITIMACIÓN DE LA RELACIÓN POLÍTICA IMPOSITIVA

Como la *ratio esencia* de la relación de poder radica en que éste se pueda materializar incluso en contra de la voluntad de los asociados (perjudicados), para hacerla ‘justa’, o como afirma Bobbio, para “conseguir, justamente, ‘algunas ventajas’ o ‘los efectos deseados’”, la ciencia política ha estructurado el concepto de legitimidad en el tema de impuestos, para ir amainando la concreción de la desproporción, de la palpable injusticia, o sea, para justificarlos. En lo dogmático, al menos desde Locke, la figura de la legitimidad tiene dos claras acepciones: material y formal, como lo precisamos a continuación.

**1.2.1 Legitimidad material.** Entendida por Locke, ferviente liberal, como fundamento de la común protección para la búsqueda de la felicidad, porque “el fin del gobierno es el fin de la comunidad”<sup>128</sup>. Idea posteriormente complementada por Rousseau, liberal a ultranza (ideólogo de la emergente burguesía), al afirmar que el objeto del contrato social es “[e]ncontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados”<sup>129</sup>. Posición dogmática por la que Marx calificó al ginebrino como “ideólogo de la pequeña burguesía”. En específico, en sentido material y concreto, los impuestos serían bien justificados en cuanto, a través del gasto, sean garantes, mínimo, de la defensa externa, el orden interno y la justicia, esto es, del *statu quo*, de lo establecido. Pero, es bien conocido el generalizado déficit de los Estados en el cumplimiento de sus cometidos y tareas esenciales y no esenciales, situación que los pone en serias dificultades en el logro de la legitimidad material.

Históricamente, la legitimidad material es sincrónica de la primitiva sociedad política, instituida en la procracia o proto-Estado y necesariamente extendida en el tiempo hasta el Estado ultramoderno. Por su *utilidad* es sustantiva, en cuanto guardadora de lo establecido, pues dada la aparición de la propiedad privada, aparejada con la

---

<sup>127</sup> MONTESQUIEU, Op. cit. p. 69.

<sup>128</sup> LOCKE, Op. cit. p. 167.

<sup>129</sup> ROUSSEAU, Op. cit. p. 21.

generalizada desigualdad social subyacente, se instituyeron como obligatorios y necesarios los impuestos para dar respuesta inmediata, con algo de seguridad colectiva, a la potencialidad de la agitación social, propiciando la primaria tranquilidad y amainando los brotes iniciales de inconformismo gentilicio, garantizando una especie de tensa tranquilidad, más supuesta que real. En principio, a través suyo el Estado da efectiva respuesta a las demandas ciudadanas, cumple sus cometidos para los cuales fue creado, pues esa es su *ratio esencia*. Sin embargo, histórica y espacialmente el Estado ha tenido sus propias tareas, pero la primera, común a todas sus formas, es la seguridad y la defensa de sus asociados que, desde los griegos hasta nuestros días, se ha resumido en que debe propiciarles felicidad.

Como decíamos, es Locke, quien, en referencia a los tributos, con mayor claridad sintetiza la legitimidad material en cuanto la hace corresponder con el deber de cumplimiento de los cometidos de toda organización social, en este caso del Estado. Al respecto expresa: “El poder de los legisladores (...) está limitado a procurar el bien público de la sociedad”<sup>130</sup>; y “...el fin del gobierno es el bien de la comunidad”<sup>131</sup>. Adicionalmente, como padre del liberalismo político, estableció las bases de la sociedad política (liberal), únicamente en la colectividad de propietarios, aspecto significativo en materia impositiva. Algo más de un siglo después de Locke, surge una nueva preocupación dogmática, si bien no contraria, sí cuestionadora del principio *lockiano* y del liberalismo ortodoxo. La formuló Malthus al expresar “que la población, si no se pone obstáculos a su crecimiento, aumenta en progresión geométrica, en cuanto que los alimentos necesarios al hombre lo hacen en progresión aritmética”<sup>132</sup>.

Luego la tarea del Estado, al menos dogmáticamente, se sitúa en el justo medio entre el postulado optimista y el pesimista de estos dos británicos. Esto es, al interior de la doctrina del liberalismo social (y también del socialismo), el Estado deberá propender por la concreción de la legitimidad material, acercando cada vez más los servicios público-estatales esenciales (defensa, orden y justicia), y otros que, aunque no esenciales, no menos importantes, a la gran masa de asociados políticos, conforme a como lo han expuesto algunos estadistas y doctrinantes, y como también se ha estipulado en algunos estatutos fundantes de cada país. Pues, el Estado “sólo se legitima por el (cumplimiento) objeto perseguido”<sup>133</sup>.

En la *praxis*, dentro de los primeros heterodoxos se halla Bismarck (1815-1898), político militarista prusiano, hasta 1890 dignatario alemán; más conocido como ‘el Canciller de Hierro’; quien, como estadista, siempre abogó por la necesidad de una política social oficial. En un aparente eclecticismo que lo aparta del *lesseferismo* –

---

<sup>130</sup> LOCKE, Op. cit. 142.

<sup>131</sup> *Ibíd*, p. 167.

<sup>132</sup> MALTHUS, Thomas Robert. Primer ensayo sobre la población. Barcelona: Altaya, 1993. p. 56.

<sup>133</sup> DUGUIT, León. La Transformación del Estado. Madrid: Príncipe, (1908). p. 8.

al que califica de “antigua máxima”-, afirmó que “el día en que el obrero no tenga ningún motivo de queja, las propias raíces de la socialdemocracia estarán extirpadas”<sup>134</sup>. Mientras que Duguit (1859-1928), Decano de la Facultad de Burdeos, al final de su vida expresó que el servicio público corresponde con las obligaciones que se imponen al Estado y, por tanto, es “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante”<sup>135</sup>.

Del periodo de entre guerras, es primero la Constitución de Querétaro de 1917; y luego la Constitución del Reich alemán de 1919 (conocida como de Weimar), las que dan inicio al constitucionalismo social. La primera instituyó “el trabajo y la previsión social” (tít. VI); mientras que la de Weimar se fundamentó en la unión del pueblo alemán con el “deseo de renovar y consolidar su *Reich* en la libertad y en la justicia, servir a la paz interior y exterior y fomentar el progreso social”. La primera, con variadas reformas, aún rige hoy; la segunda solo lo hizo hasta 1933, previo al *Tercer Reich*, feneciendo al amparo del ‘constitucionalismo’ de Carl Schmitt. A continuación, cuadro resumen (No. 5), de los cometidos estatales desde el liberalismo ortodoxo o heterodoxo.

**Cuadro 3**

COMETIDOS DEL ESTADO			
I. Esenciales	Defensa exterior Orden interno Justicia	Liberalismo	
II. Regulación de la moneda. Banca central	Emitir moneda legal Cambios internacionales Crédito Reservas internacionales Prestamista de última instancia Banquero de los bancos Agente fiscal del gobierno		
III. Construcción de grandes obras públicas. Infraestructura	Vial Educativa Hospitalaria		
IV. Servicios públicos domiciliarios	Acueducto Alcantarillado Aseo Energía eléctrica Gas domiciliario Teléfono convencional		
V. Otros servicios públicos.	Educación Salud Recreación		
VI. Industria y comercio	Empresas industriales del Estado Empresas comerciales del Estado		
			Heterodoxo

Elaboró: Jorge Patiño Rojas

<sup>134</sup> SCHUESSLER, Wilhelm. Testamento político de Bismarck. Buenos Aires: Pleamar, 1966. p. 117-118.

<sup>135</sup> DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional. Madrid: Príncipe, 1926. p. 73.

**1.2.2 Legitimidad formal.** Siguiendo los postulados *lockianos*, Rousseau intentó diferenciar la legitimidad material de la formal, la primera fundada en el “interés común”, la segunda en el “número de votos”. Al respecto afirmó “que lo que generaliza la voluntad no es tanto el número de votos como el interés común que los une: pues en esta institución cada cual se somete precisamente a las que él impone a los demás; unión admirable de interés y de justicia que da a las deliberaciones comunes un carácter de equidad...”<sup>136</sup>. Esta doble característica del Estado, en principio teórica, para nuestro caso se concreta en la adecuada institucionalización del impuesto con respecto a los asociados políticos. La legitimidad formal, por su parte, se entiende, por un lado, como la sustentación del poder público sobre bases ciudadanas y de aceptación social; por otro, como expresión de justicia y equidad fiscal (de ingresos y gastos), fundada en la relevancia que toma la gradual capacidad de pago de los asociados, del calificado como sujeto pasivo, en cuanto sometido al cobro unilateral de una carga impositiva. Por lo mismo, para completar la legitimidad formal, como contrapartida del ingreso progresivo, los gastos deben ser de pobreza, entendidos como los “efectivamente redistributivos”<sup>137</sup>, en cuanto benefician la porción más pobre de la sociedad política. El eventual cumplimiento cabal de este cometido legitimador formal, dual, de representación y de equidad en materia tributaria y de gasto público, como deber ser, denotará una situación de armonía entre el gobierno y la sociedad gobernada, hoy expresado en la gobernanza. El primero con el derecho de exigir su pago, (pues, como lo expresa el ortodoxo Hamilton, “¿...qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana?”<sup>138</sup>); y la segunda, en cuanto cuerpo político, con la obligación de sufragarlo, derivándose la existencia de una armonía teórico-práctica, basada en un consentimiento social tácito y mayoritario de aceptación y autoconstrucción de un verdadero sistema político, de respaldo social a las autoridades e instituciones públicas, en el que los niveles de entropía negativa marcarán la pauta organizacional. De lo contrario, sobrevendría una situación de rechazo a un escueto régimen político existente, lo que probablemente evidenciaría su deslegitimación.

La legitimidad fundada en el consenso social es hoy la expresión genuina de adhesión a un auténtico sistema político, para que éste ejerza su poder. Sin embargo, históricamente han sido variadas las denominadas formas de legitimación de los regímenes políticos, algunas tenidas como transitorias. Por ejemplo: la

---

<sup>136</sup> ROUSSEAU, Op. cit. p. 38.

<sup>137</sup> LOW MURTRA, Enrique y GÓMEZ RICARDO, Jorge. Teoría fiscal. Reimpr. a la 2 ed. Bogotá: Externando, 1993. p. 138.

<sup>138</sup> HAMILTON, Alexander y MADISON, James. El Federalista. México: Fondo de Cultura Económica, 2010. p. 220.

fuerza<sup>139</sup>, las armas y la guerra<sup>140</sup>; el fraude electoral<sup>141</sup>, el sentimiento religioso<sup>142</sup>. O desde la perspectiva weberiana: la tradición, el carisma, la racionalidad o legalidad y, excepcionalmente para el prusiano, la legitimidad como sinónimo de soberanía popular. Aunque escéptico de la aquiescencia social, Weber expresó que “[e]l señor legítimo en méritos de su propio carisma se transforma en imperante por la gracia de los dominados, que estos por su arbitrio (formalmente) libre eligen y ponen, y eventualmente, deponen también como ya antes la pérdida del carisma y la falta de corroboración traían por consecuencia la pérdida de la legitimidad genuina. (...). El imperante es ahora jefe libremente elegido”<sup>143</sup>. A esta clase de legitimidad, precisamente por su origen ciudadano, Weber la calificó como democrática, posteriormente fue denominada civil.

La idea weberiana de legitimidad, democrática o civil, desde mediados del siglo XX en Estados Unidos de Norteamérica, corresponderá con procesos electorales elitistas de representación (*public choice* o *rational choice*)<sup>144</sup>. Por lo mismo, hoy bastante aceptados incluso desde la ortodoxia de la derecha ideológica, pues, a manera de ejemplo, Aron afirma que: “La legitimidad tradicional, la que está fundada en el nacimiento o el pasado, desaparece; el principio de legitimidad que reclaman para sí todos los regímenes hoy en día es el democrático, repitiéndose una y otra vez: el poder viene del pueblo, en éste reside la soberanía. Así, pues, lo que importa ante todo, en la época en que la soberanía democrática se acepta como evidente, es la modalidad institucional de la traducción del principio democrático”<sup>145</sup>. Haciéndose necesaria la cultura política, un ciudadano ilustrado, porque en adelante es “únicamente en [las] relaciones de lucha y de poder, en el modo como las cosas y los hombres se odian, luchan, intentan dominarse unos a otros, [y] quieren ejercer

---

<sup>139</sup> ROUSSEAU, Op. cit. p. 14.

<sup>140</sup> La guerra no solo fue legitimadora del régimen, también del tributo. GIDE, Op. cit. p. 791.

<sup>141</sup> En Colombia, los intentos por controlar los resultados electorales se iniciaban antes de las jornadas de votación, se establecían estrategias de manipulación, se designaban personajes clave que favorecieran el desarrollo de los comicios y garantizaran el número de sufragios; una de las instituciones fue precisamente la policía y los integrantes de los jurados electorales y de votación, actuaban también inscribiendo dos y tres veces un elector y personas muertas. ACUÑA RODRÍGUEZ, Olga. Ciudadanía y prácticas electorales. Cali: Universidad del Valle, Anzuelo ético ediciones, 2007. p. 20.

<sup>142</sup> Intentando detener el ascenso del capitalismo, “[c]uando se desafiaba la legitimidad de los actos de determinados soberanos, se empleaban para ello fórmulas extraídas de los sistemas de autoridad existentes: la Iglesia, el derecho romano, o los textos bíblicos”. TIGAR, Michael y LEVY, Madelaine. El derecho y el ascenso del capitalismo. 1 ed. en español. México: Siglo XXI, 1978. p. 257.

En Colombia, existió una inconveniente unidad de Iglesia y Estado, que implicó la ausencia de libertad de conciencia y, por tanto, de expresión. Además, si el Estado era legitimado por la religión, no aparecía como terreno de y sometido a la racionalidad, si no como lejano, eterno, intocable e incluso milagroso. KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Bogotá: Norma, 2004. p. 260-261.

<sup>143</sup> WEBER, Op. cit., p. 214.

<sup>144</sup> ROTH DEUBEL, André-Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2002. p. 29.

<sup>145</sup> ARON, Raymond. Democracia y Totalitarismo. Barcelona: Seix Barral, 1968. p. 82.

relaciones de poder unos sobre otros, como se comprende en qué consiste el conocimiento”<sup>146</sup>.

En concreto, la legitimidad formal entraña dos significativos aspectos democrático–republicanos<sup>147</sup>, relativos a la naturaleza de los tributos: la representatividad y la proporcionalidad. A su vez, de la primera depende directamente la reciente denominación de *reserva legal* de los tributos. Por su parte, en el juego fiscal, desde hace varios años, la proporcionalidad no solo se predica de los ingresos (particularmente expresados en tributos), sino también de los gastos, éstos ya al interior del campo presupuestal, dependiendo del objeto, programa o sector de efectiva apropiación, pues no siempre será lo mismo invertir en un gran aeropuerto que en una escuela pública de primeras letras, por ejemplo. A continuación, a grandes rasgos, tratamos la evolución de esta legitimidad.

**A. En la Época Greco-romana.** La legitimidad formal, finalmente esquematizada por Locke, tuvo su origen primario tanto en Grecia como en Roma. En el tema de la representación, su formación data de los tiempos de la Antigua Atenas, en la timocracia ática, instauradora de la isonomía, como primario precedente de la moderna democracia. Continuada luego en la Roma de Hortensio, en las calendas en que la organización estatal romana, republicana y democrática, había llegado a un estado de máxima madurez política. En cuanto a la equidad, su fuente también es la Antigua Grecia, pues para el Solón la desigualdad económica de Atenas fue la causa del desasosiego cívico<sup>148</sup>. El conflicto estaba planteado entre la aristocracia tradicional, dominada por las familias antiguas y de noble cuna, cuyo poder estaba en la propiedad inmueble, y la democracia, dominada por los intereses del comercio interior con aspiraciones a desarrollar el poder naval de la Ciudad. En esas condiciones de contradicción social aparece en la arena política el sabio Arconte, quien, como legislador (594 a.n.e.), se constituyó en mediador, materializando equitativamente el tema fiscal. Es decir, es a él a quien se le puede arrogar la primaria etiología en la equidad tributaria, luego complementada por Plutarco, escritor griego residenciado en Roma, que en el siglo I de nuestra Era dictaminó que “la inequidad entre ricos y pobres es la peor enfermedad crónica de una república”.

El contexto de la Antigua Grecia señala que la sociedad política de la época de Solón ya hacía tiempos se había consolidado, pero en su recorrido histórico, en coincidencia con la vigencia vital y política de este Legislador, se hallaba

---

<sup>146</sup> FOUCAULT, Op. cit. p. 22.

<sup>147</sup> Fue el fervor de la Revolución Francesa el que planteó el dilema: “democracia–república”, dado que “la una no podía concebirse sin la otra”. Concluyendo que los términos no eran sinónimos: “la República representaba al Estado, a sus leyes y a sus cuadros de mandos, mientras que la democracia representaba el ‘devenir’ social”. BOULOISEAU, Marc. Nueva Historia de la Revolución Francesa. La República Jacobina. 10 agosto 1792 – 9 termidor año II. Barcelona: Ariel, 1980. p. 15.

<sup>148</sup> SABINE H., George. Historia de la teoría política. 2 reimpr. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 29 y 53.

resquebrajada moralmente. Por tal razón su tarea política prioritaria fue recomponerla, por lo cual a partir de sus leyes estableció una nueva relación directa entre riqueza y manejo de poder. En primer lugar, la nueva legislación previó el sostenimiento de las cargas públicas del Estado con base en la riqueza de los asociados. En efecto, un censo de propiedades determinó que a mayor capacidad de pago mayor gravamen. Entonces, también será atribuible a Solón<sup>149</sup>, la primera expresión conocida de proporcionalidad en materia tributaria, modernamente rebautizada e institucionalizada por la Revolución Francesa. No obstante, para compensar las cargas pecuniarias impuestas a los ricos, se legalizó el ingreso a los altos cargos públicos en proporción directa con la riqueza individual de los aspirantes a ocuparlos, esto se conoce en la historia política como la timocracia o gobierno de los ricos, concepto también atribuible al Epónimo legislador ateniense.

Por su parte, en Roma, antes que los británicos, Hortensio mediante la ley que lleva su nombre (del 287 a.n.e.), otorgó competencia directa al pueblo para la formación de las normas tributarias, estipulando su fuente en la *comitia tributa*, ley votada por las tribus, que implicó que los tributos no necesitaban aprobación senatorial. No era entonces que el impuesto fuera escogido por los representantes del pueblo, como después lo estipuló el proto-liberalismo inglés, sino que Hortensio habilitó directamente al pueblo para votar sus propias contribuciones. Así surge el origen primario de la representatividad tributaria, esto es, la legitimidad en su genuina expresión formal, acogida '*constitucionalmente*' 15 siglos después por los ingleses en la Carta Magna.

Estas ideas primarias y clásicas que concilian los conceptos de imperio y legitimidad tributaria, posteriormente fueron estructuradas y fortalecidas por anglosajones y franceses, tanto desde la orilla doctrinaria y conceptual como desde el ámbito jurídico formal, y finalmente extendidas al Nuevo Mundo. En el caso de la Nueva Granada, fueron acogidas de manera temprana, desde la Primera República, por el naciente liberalismo neogranadino, primariamente concretado en las Capitulaciones surgidas del Movimiento Comunero y treinta años después por la Constitución de Tunja. A continuación, estudiamos la dicotomía poder y legitimación formal en sus indicadas derivaciones de primer y segundo orden, esto es, como expresiones de aquiescencia y de equidad.

**B. La representatividad.** La dualidad poder e impuestos, con original expresión en la Antigua Grecia, retomada por Hobbes, se expandió en espacio y tiempo hasta nuestros días, y desde entonces, sin solución de continuidad, obligó a las sociedades a la construcción político-fiscal, sintetizada en que, "*no hay impuesto sin representación*". Sin embargo, aún hoy continúa la discusión dividiendo

---

<sup>149</sup> "Solón hizo cuatro clases: la primera estaba constituida por los que tenían quinientas minas de renta, tanto en granos como en frutos líquidos; la segunda, por los que tenían trescientas y podían mantener un caballo; la tercera, por los que sólo tenían doscientas; la cuarta, por los que vivían de su trabajo". PLUTARCO. En: MONTESQUIEU. Op. cit. p. 44.

opiniones entre voces antagónicas, unas predominantemente autoritarias que abogan por el regreso a la aprobación unilateral del impuesto, por cuenta del ejecutivo, como una especie de dictadura tributaria, y otras que defienden una gran dosis de paciencia democrática, basada en la idea de una paulatina construcción de consensos para su aprobación.

Como decíamos, un significativo momento de progreso en la construcción democrática se halla en la Carta Magna, pues en Inglaterra, en la primera mitad del siglo XIII, una vez fundada la monarquía por los normandos, no solo se empezó a formar el primer Estado nacional, sino que el rey Juan sin Tierra, so pretexto de atender los vastos gastos de la guerra contra Francia, tuvo la oposición de los señores feudales. Controversia de poderes -el real y el gubernamental-, de la que surgió, el 15 de junio de 1215, la conocida Carta Magna, documento proto-constitucional, que en su artículo 12 dejó en claro que: “No se impondrán en nuestro reino fonsadera ni otro tributo, sin el consentimiento de nuestro común consejo del reino...”. No obstante, en sincronía con el momento político, el documento estableció las siguientes puntuales excepciones en las que el rey directamente podía fijar el gravamen: a) por necesidad, en el eventual rescate de una persona; b) cuando se necesitara armar como caballero al hijo primogénito y, c) al momento de casar por una sola vez a la hija heredera. Pero, por regla general, y hoy en plena vigencia, desde entonces se fijó la dependencia tributo y representación. No obstante, para los eventos excepcionales referidos, por necesarios que fuesen, siempre el documento dispuso la prevalencia en la moderación del gravamen.

A más de cuatro siglos de la expedición del Magno Documento, y acatando su mandato fiscal de la representación, el juez Sir Edward Coke (1552-1634), además de dar buena muestra del germen del tercer poder del Estado, y en cuanto tenía la facultad de avalar los Edictos del rey, en 1628, entre otros aspectos nugatorios de la primitiva democracia tripartita, también declaró ilegal la imposición de contribuciones sin la aprobación del parlamento, entonces, en la Isla, denominado *Común Consejo del Reino*. No obstante, según Sabine, “[l]a oposición hecha en un principio a los intentos de gobierno personal de Carlos I fue resultado de una repugnancia hacia el absolutismo regio –demostrado en la imposición de contribuciones sin la aprobación del parlamento y en la detención de súbditos sin someterlos a procedimientos jurídicos-, pero no implicaba una teoría contraria que sostuviera la soberanía parlamentaria”<sup>150</sup>.

Un fragmento de la decisión de Coke estipuló que:

Todo lo cual suplican humildemente a Vuestra Excelentísima Majestad, como derechos y libertades establecidos por leyes y estatutos de este Reino; y solicitan asimismo que Vuestra Majestad se digne declarar que las concesiones, hechos

---

<sup>150</sup> SABINE, George. Historia de la teoría política. 2ª reimp. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 335-336.

y procedimientos realizados en perjuicio de vuestro pueblo en cualquier sentido no serán de aquí en adelante precedentes ni constituirán ejemplo alguno; y que Vuestra Majestad se digne declarar también, para mayor alivio y seguridad de vuestro pueblo, que es Vuestra Real Voluntad y deseo que, en las materias aquí tratadas, Vuestros oficiales y ministros os sirvan de acuerdo con las leyes y estatutos de este Reino, y tengan en consideración el honor de Vuestra Majestad y la prosperidad de este Reino<sup>151</sup>.

Después de la Magna Carta -para algunos fundante del constitucionalismo moderno-, y de la decisión del magistrado Coke, igualmente considerada como primitiva acción judicial de control constitucional, sigue precisar cómo continuó progresando la institucionalización de la legitimidad impositiva sobre bases de representación. En 1689, también los británicos, a través de los lores espirituales y temporales, y los comunes, “reunidos en la plena y libre representación de la nación”, en la Carta de Derechos o “Ley para declarar los derechos y libertades de los súbditos y establecer la sucesión de la corona”, conocida como la partida de nacimiento del Estado moderno, optaron por revindicar sus antiguos derechos y libertades. Sobre impuestos, el art. 4 del texto legal estableció: “Que imponer tributos para la corona o para el uso de ella, bajo la pretensión de prerrogativas, sin acuerdo del Parlamento, durante más tiempo, o de manera diferente de como se los haya otorgado o se los otorgue, es ilegal”<sup>152</sup>.

Al año siguiente, recabando en la idea de respeto a la propiedad privada, es Locke quien, doctrinariamente, primero justifica el tributo. Escribe que el poder legislativo es el poder supremo derivado del consentimiento popular, por lo que lo califica de legítimo. Pero como tal, expresa, tampoco “...puede apoderarse de parte alguna de la propiedad de un hombre, sin el consentimiento de éste; pues el fin del gobierno es la preservación de la propiedad, y ésta es la razón por la que los hombres entran en sociedad...”<sup>153</sup>. Agrega: “...es un error pensar que el poder supremo o legislativo de un Estado pueda hacer lo que quiera, y pueda disponer arbitrariamente de las posesiones de los súbditos, o tomar alguna parte de ellas si así se le antoja”<sup>154</sup>. Sin embargo, expresa, “[e]s verdad que los gobiernos no pueden sostenerse sin grandes gastos, y que aquéllos que participan de la protección gubernamental deben contribuir de su propio bolsillo al mantenimiento de los mismos”<sup>155</sup>; pero, “previo consentimiento de los súbditos, es decir, el consentimiento de la mayoría, dado directamente por ella, o por los representantes que los súbditos han elegido”<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> PETICIÓN DE DERECHOS, del 7 de junio de 1628. En: VARELA SUANZES, Joaquín (editor). Textos básicos de la Historia constitucional comparada. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 7-10.

<sup>152</sup> DECLARACIÓN DE DERECHOS (1689). En: HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las ideas políticas en la historia. Bogotá: Universidad Externado, 1997. p. 231.

<sup>153</sup> LOCKE, Op. cit. p. 146.

<sup>154</sup> Ídem.

<sup>155</sup> LOCKE, Op. cit. p. 148.

<sup>156</sup> Ídem.

Concluye reafirmando que, “[n]o podrán los gobernantes aumentar los impuestos sobre la propiedad del pueblo sin el consentimiento de éste”<sup>157</sup>.

Sin embargo, en materia impositiva faltaba el aporte de Montesquieu, efectuado en 1748, con la publicación clandestina de su obra en Ginebra. Del siguiente aparte *Del espíritu de las leyes* se precisa el necesario consentimiento del ejecutivo en la recaudación de impuestos, lo que podría interpretarse como su iniciativa en la materia, o su posterior aval (o sanción) una vez aprobados por los *estados generales*. Al respecto afirma que: “[s]i el poder ejecutivo estatuye sobre la recaudación de impuestos de manera distinta que otorgando su consentimiento, no habrá tampoco libertad porque se transformaría en legislativo en el punto más importante de la legislación”<sup>158</sup>.

Entonces, la paulatina construcción de la genuina legitimidad formal, reforzada con la advertencia del barón de Montesquieu sobre el moderado papel del ejecutivo en su formación, señala que los gravámenes pecuniarios a los asociados políticos, necesariamente surgen de la obligada correspondencia entre representados y representantes (pueblo-gobierno). Situación también advertida en la Biblia, en San Lucas, por la época del nacimiento de Jesús, pues, gracias a los celotes, se niega su pago a Roma, por ser potencia extranjera.

Por lo mismo, más de diecisiete siglos después de la situación de Siria frente a Roma, y unos pocos años después de las enseñanzas cívico-tributarias de Locke y Montesquieu, el pueblo pre-independentista norteamericano llegó a un grado superlativo de descontento por el “impuesto de timbre”, creado en 1765, por el Parlamento Inglés; y por análoga razón a la planteada por los celotes en el siglo I de nuestra era, en Roma, cuestionó su legitimidad por la falta de representación de los colonos en dicho órgano legislativo. Seguidamente, el 30 de mayo de 1765, la Asamblea de Virginia, lo consideró “ilegal, inconstitucional e injusto”<sup>159</sup>. Ratificándose así la paulatina formación de la representación en materia impositiva y, en consecuencia, el principio de *reserva legal*, pues, desde entonces, se ha consolidado la idea que en una verdadera democracia la creación de los impuestos es atribución exclusiva de un órgano colegiado, de carácter político con representación popular, llámese común consejo de reino, después parlamento, como en Inglaterra; estados generales como en Francia y Holanda y posteriormente en España; o juntas como en el caso inicial de España y de la Nueva Granada, ésta en vísperas de la Primera República.

En efecto, como en Inglaterra, en Francia las ciudades no podían ser gravadas sin su propio consentimiento, según lo afirma Smith:

---

<sup>157</sup> LOCKE, Op. cit. p. 149.

<sup>158</sup> MONTESQUIEU, Op. cit. p. p. 121.

<sup>159</sup> FIORAVANTI, Maurizio. En: VILLEGAS García, Mauricio, *et al.* Teoría Constitucional. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007. p. 147.

En países como Francia e Inglaterra, donde la autoridad de los soberanos jamás llegó a desaparecer por completo, aunque a veces se viera hartamente debilitada, no tuvieron las ciudades tanta oportunidad para hacerse totalmente independientes; pero llegaron a hacerse tan respetables que, sin expreso consentimiento de ellas, no podían los príncipes imponerles contribuciones ni establecer otros gravámenes como no fueran los resultantes de las antiguas rentas arrendadas. Por esta razón se las convocaba para que enviasen sus diputados a las Asambleas o Consejos generales de los Estados del reino, donde, juntos con el clero y los barones, solían conceder a sus reyes, en ocasiones urgentes, algunos subsidios extraordinarios. Como estos diputados municipales eran más sumisos al poder real, y resultaba más ventajoso tenerles de su parte que a los mismos barones, los príncipes acostumbraban en tales ocasiones contrarrestar con ellos el poder de los otros, habiendo sido éste el origen de los representantes de las ciudades en los Estados Generales de todas las grandes monarquías de Europa<sup>160</sup>.

Entonces, también en la Europa continental, concretamente en Francia, en 1788, en plena crisis económica, Luis XVI convocó los Estados Generales con la finalidad de crear nuevos impuestos. Todo indicaba que había la disposición de los diputados burgueses para cumplir el objetivo, y aprovechar la oportunidad para cercenar las prerrogativas nobiliarias, particularmente las referentes a los derechos tributarios y señoriales<sup>161</sup>. Sin embargo, la toma de La Bastilla no dio tiempo y sobrevino la Revolución. Ésta, en su primera Declaración de Derechos, en 1789, estipuló legalmente la proporcionalidad impositiva (art. 13).

Ya en el siglo XX, para Duverger, el consentimiento popular que debe tener todo impuesto, tiene la siguiente síntesis:

Del sistema de ayudas feudales surgió, pues, el impuesto moderno. Ahora bien, aparte de los casos consagrados por la costumbre, las ayudas debían ser aprobadas. Para obtener este consentimiento del conjunto de sus vasallos, lo más sencillo para el rey era reunirlos; además en el sistema puro feudal ya había reuniones regulares de los vasallos. Pero era igualmente necesario convocar a estas reuniones a los delegados de los Burgos libres, de los municipios, ya que el rey quería también pedir a éstos el derecho de percibir una nueva exacción. Son pues los motivos de orden fiscal los que jugaron el papel principal en las convocatorias de lo que se llamaba en Francia 'Etats Généraux' y en la Gran Bretaña, Parlamento. Estas asambleas en la realidad se encontraban obligadas a conceder al monarca las exacciones que les pedía. Pero lo hacían insistiendo sobre el hecho de que su consentimiento era necesario; de esta forma surgirá el principio que recibía el nombre 'del consentimiento popular al impuesto'<sup>162</sup>.

A manera de conclusión, como expresión social y política, desde 1215 cuando, acogiendo ideas griegas y romanas, los ingleses sentaron las bases de la representación del impuesto, quedó formalmente establecido que "no hay impuesto

---

<sup>160</sup> SMITH Op. cit. p 360.

<sup>161</sup> TIGAR y LEVY, Op. cit. p. 225.

<sup>162</sup> DUVERGER, Op. cit. p. 79.

sin representación”, o lo que es lo mismo, que “la tributación sin representación es una tiranía”. Circunstancia ya algo madura retomada por los colonos de Virginia en 1765, para justificar el no pago del impuesto de timbre decretado por el Parlamento inglés, pues, análogo a lo expresado por los celotes de Siria, en el siglo primero de nuestra Era, en Virginia consideraron que en el cuerpo legislativo inglés ellos no tenían representación alguna; y, en palabras de Lincoln, “ningún hombre es lo bastante bueno para gobernar a otro sin su consentimiento”.

De contera, el hecho que el único órgano legitimado para establecer tributos sea uno de representación política significa que este ingreso siempre tendrá *reserva legal*, de lo contrario perdería su legitimidad o naturaleza político democrática y republicana. Por otra parte, como contrapartida del ingreso, esto es, desde la perspectiva del gasto, aproximadamente a partir de 1661, en Inglaterra “[e]l Parlamento ‘Caballero’ tuvo siempre a Carlos escaso de dinero no por mera malicia, sino porque no podía controlar su inversión y no se fiaba de la política del rey”<sup>163</sup>. Constituyéndose así el gasto público, tanto como el ingreso, como expresión de *reserva legal*.

**C. Proporcionalidad.** En primer lugar, aunque en el texto hemos tomado ocasionalmente como equivalentes los conceptos de proporcionalidad y progresividad, no lo son. En general, sí contrarios de la regresividad impositiva, ésta enteramente injusta en cuanto soporte de los gastos del Estado. Gradualmente distinta a la idea de proporción, en tributos, la progresividad puede verse al menos desde dos perspectivas, a saber: la primera, desde la óptica de cada impuesto en particular, pues se tiene que a mayor base gravable mayor tarifa, y, segunda, que en el conjunto de los ingresos de un Estado los impuestos directos sean prevalentes, generándose así la progresividad en el conjunto del sistema tributario. Con esta aclaración, en adelante utilizamos los dos términos como equivalentes, y contrarios a la idea de regresividad.

En general la proporcionalidad (y aún más la progresividad), se vendría a asimilar con el principio justicia y equidad social que, como se sabe, al menos como quimera, será siempre un bien mayor a alcanzar, para nuestro caso, mediante la disciplina del Derecho. Postulado sobre el que desde la timocracia griega tradicionalmente se ha venido haciendo referencia. Seguidamente, ya en la Grecia clásica, Aristóteles (384-322), asimiló Derecho con justicia al expresar que será “injusto el transgresor de la ley (y) justo será el observante de la ley y de la igualdad. Lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual”<sup>164</sup>. Aserto que en estricto sentido no coincide con las eventualidades tributarias. Por su parte, Plutarco, equiparó inequidad como la brecha entre ricos y pobres, propendiendo por su morigeración. Después, el legislador Ulpiano (s. III), de manera escueta, retomó el tema de la

---

<sup>163</sup> TREVELYAN, George M. La Revolución inglesa: 1688-1689. 2 ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1963. p. 19.

<sup>164</sup> ARISTÓTELES. Ética Nicomáquea. Bogotá: Universales, 2005. p. 104.

justicia al expresar que “es la voluntad perpetua y constante de dar a cada quien su derecho”. Concluyendo que las ideas de justicia y equidad siempre han estado y siguen estándolo cerca al tema tributario, al principio con algo de anarquía, teniendo un buen momento de afianzamiento social y conceptual en la Revolución Francesa (1789). Instituciones revolucionarias burguesas que, junto con las anglosajonas, de manera temprana fueron acogidas y esquematizadas jurídicamente por los constitucionalistas de la Primera República en la Nueva Granada, en particular por los republicanos fundadores de las Provincias Unidas. Incluso, parcialmente, por los monarquistas del Estado de Cundinamarca.

Desde lo estrictamente dogmático, previo a la Revolución Francesa, por la misma época de la Declaración de Independencia Norteamericana, Smith (1723-1790), como padre del liberalismo económico, afirmó que quien debe soportar los gastos de la administración de justicia es el propietario, primero directamente, pagándole a los peritos y administradores que dirimen cada contienda; pero luego a través del propio Estado como intermediario, sufragando impuestos directos, los que, según su lógica economicista, debían ser reinvertidos en beneficio de quienes los han sufragado<sup>165</sup>. Instituye de esta manera los paradójicos conceptos fiscales de capacidad de pago, como fundamento del sistema tributario progresivo, basado en impuestos directos, y la teoría del beneficio, según la cual el Estado debe invertir solo a favor de quienes tributan, conjugando los instrumentos de recaudo y de inversión pública, respectivamente<sup>166</sup>. Como economista liberal clásico, el escocés desconoce el propósito fiscal redistributivo, razón de ser de la economía política<sup>167</sup>. Sin embargo, aunque inequitativo, el dilema *smitiano* toca así los dos aspectos de la proporcionalidad, el de los impuestos y el de los gastos, naturalmente más desde la perspectiva económica que política.

Ya en el siglo XX, es Pigou quien, creemos, mejor integra las dos variables de la función fiscal. Por un lado, por provenir de fuentes ociosas, defiende la progresividad que, afirma, ha de recaer sobre algunos impuestos como los que deben pagar las herencias y las rentas. En cuanto al gasto público, más enfático, expresa que: “se podrían pagar subsidios, tomados de los impuestos que gravan a personas ricas, para fomentar la producción de cosas que son predominantemente objeto de las compras de los pobres”<sup>168</sup>. Al hilo del debate, la legislación internacional sobre derechos humanos establece la progresividad como principio rector de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Primero, en el

---

<sup>165</sup> SMITH, Op. cit. p. 628 y ss.

<sup>166</sup> Paradójicos en cuanto se considera que quien no tiene capacidad de pago, en consecuencia, no será sujeto pasivo de tributos; pero, según el escocés, tampoco sería objeto de la inversión estatal. Incumpliendo así el propósito redistributivo del Estado moderno, a través de la hacienda pública.

<sup>167</sup> Desde su surgimiento en el siglo XVIII, la economía política se ha ocupado principalmente de dos asuntos: ¿cómo se enriquecen las sociedades? y ¿cómo esta riqueza se puede repartir de manera justa”. PHELPS Edmund, premio Nobel de economía 2006. El Tiempo. 16 de octubre de 2006. p. 1-11.

<sup>168</sup> PIGOU, Op. cit. p. 25.

sistema universal basado en los principios de Limburgo (Maastricht), y en el sistema interamericano derivado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972, cuyo art. 26 precisa que, “[l]os Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”. En los términos precedentes queda claramente establecida la idea genérica de proporcionalidad tanto de ingresos como de gastos públicos, una a una tratada a continuación.

**a. Proporcionalidad en impuestos.** Recogiendo las antiguas ideas griegas y romanas de equidad en materia de impuestos, anglosajones y franceses se encargaron de su desarrollo y formalización. En 1776, la Declaración de Independencia de los Representantes de los Estados Unidos de Norteamérica, reconoció “que los gravámenes siempre debían hacerse en proporción a la propiedad”<sup>169</sup>. Por su parte, en Francia, en 1789, la primera Declaración de Derechos, dejó en claro la relación directa entre capacidad de pago de los ciudadanos y gastos públicos, al estipular que: “Para el mantenimiento de la fuerza pública y los gastos de administración es indispensable una contribución común: ella debe repartirse igualmente entre los ciudadanos en proporción a la capacidad de cada uno” (art. 13). Además, como complemento de la equidad impositiva, tanto en Francia como en Colombia, la jurisdicción contencioso administrativa de estos dos países, en su carácter pretoriano y en pro de civilidad, construyeron un título especial de responsabilidad civil extracontractual del Estado, fundado en el rompimiento de la igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas, luego conocido como daño especial<sup>170</sup>, comprendido dentro del título de la responsabilidad sin culpa u objetiva.

**b. Proporcionalidad en gastos públicos.** En materia de justicia en el gasto, ya en el campo del presupuesto público, fueron los ingleses, para controlar la inversión del rey, quienes primero establecieron el principio de reserva legal en el gasto. Por su parte, en materia de gasto público, Smith en su teoría del beneficio, solo admite invertir según el beneficio recibido por cada contribuyente<sup>171</sup>. En el siglo XIX, fue primero en la Nueva Granada, la Constitución de Tunja, y posteriormente en Francia donde se legisló al respecto. Una síntesis del tema se halla en Low Murtra y Gómez Ricardo, quienes clasifican el gasto público en regresivo, progresivo y de pobreza, con la siguiente explicación:

---

<sup>169</sup> JEFFERSON, Tomás. Autobiografía. México: Novaro. 1963. p. 60.

<sup>170</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección 3ª. Sentencia rad. 1482. C.P. Jorge Valencia Arango. 28 de octubre de 1976.

<sup>171</sup> SMITH, Op. cit. p. 614 y ss.

Los primeros son aquellos que benefician en mayor proporción a las familias de altos ingresos, permitiendo una distribución de beneficios y gastos aun más injusta que la original de ingresos y rentas de la propia estructura social; los segundos son aquellos que, aun siendo concentradores, reflejan una distribución del beneficio del gasto menos injusta que la existente en ingresos y rentas en la estructura social; los Gastos de Pobreza son efectivamente redistributivos, porque benefician en mayor proporción a los que tienen menos niveles de ingresos y riqueza<sup>172</sup>.

**Cuadro 4**

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO		CARÁCTER BINOMIO Ej. EN EDUCACIÓN
Mediante impuestos	Mediante gastos	
<b>Progresivos.</b> Opc. 1. Basado en impuestos directos. Opc. 2. Incremento de la tarifa en directa proporcional con la base gravable (a más base, más tarifa).	<b>De pobreza.</b> Opc. 1. Inversión pública en los más necesitados. Opc. 2. Ofrecer servicios públicos subsidiados. Opc. 3. Focalizar a todos los pobres y subsidiar la demanda.	Redistribuidor de riqueza intentando nivelar el escalafonamiento social preexistente. Gastos en los pobres. Ej. Inversión en educación primaria.
<b>Proporcionales.</b> Básicamente, a todas las bases se les aplica igual tarifa, situación que incrementa el valor absoluto del impuesto.	<b>Proporcionales.</b> El gasto se reparte en simetría del aporte dado por cada contribuyente (Teoría del beneficio, Smith).	Concentrador de riqueza. Generalmente conforme el escalafonamiento social preexistente. Ej. Inversión en secundaria.
<b>Regresivos.</b> Opc. 1. Basado en impuestos indirectos. Opc. 2. A más base, menos tarifa.	<b>Regresivos.</b> Opc. 1. Inversión pública en los más ricos. Opc. 2. El Estado se reduce en sus cometidos a los esenciales. Opc. 3. No subsidio a la demanda.	Concentrador de riqueza, más de lo establecido en la inicial escalafonamiento social. Gastos en los ricos. Ej. Inversión en educación superior.

Elaboró: Jorge Patiño Rojas.

En este punto, en el ámbito del Estado liberal (no socialista), no deja de ser una disyuntiva, hoy insoluta, el subsidio público, bien a la oferta o bien a la demanda. En el primer caso, el Estado será liberal intervencionista (heterodoxo), proveedor directo de bienes y servicios subsidiados que le generarán tasas como uno de sus ingresos; en el segundo será un Estado neoliberal, asistencialista, protector del libre mercado, que tendrá los impuestos indirectos como ingresos más significativos, y dirige el subsidio a la demanda focalizando la población menesterosa.

### 1.3 COLOMBIA. ESBOZO DE INEQUIDAD TRIBUTARIA

La conquista del Nuevo Mundo fue una empresa de carácter particular que tuvo un precario control de la corona y un inmediato dominio sobre los invadidos, lo que permitió el rápido e ilimitado enriquecimiento de los invasores. En la colonia, continuó el desbalance político y económico, pues, por ejemplo, la institución de la encomienda tuvo como rasgo característico la carga tributaria en favor del encomendero y a cargo de los indios<sup>173</sup>. Desde el desembarco de los españoles el vínculo económico-fiscal se manifestó como una eficaz forma de opresión. Según el cronista fray Pedro de Aguado, en los años contiguos a la conquista, “los encomenderos empezaban a pedir a los indios de sus encomiendas los tributos y

<sup>172</sup> LOW MURTRA, Op. cit. p. 138.

<sup>173</sup> HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Guillermo. De los chibchas a la colonia y a la República: (Del Clan a la Encomienda y al Latifundio en Colombia). 1 reimpr. Bogotá: Paraninfo, 1990, p. 203.

demoras que por razón de las encomiendas les habían de dar, y como en esta sazón no había ninguna tasa ni moderación en el elevar y pedir de los tributos, sino que cada un encomendero pedía lo que le parecía”<sup>174</sup>. Notándose, además, la carencia de intervención estatal que facilitaba los más feroces abusos contra la población indígena. La misma razón de arbitrariedad impositiva hizo que en adelante se presentaran tensiones populares en torno a la tributación. Por ejemplo, en la provincia de Tunja acaeció la denominada Rebelión de las Alcabalas, consistente en protestas populares contra los nuevos impuestos, sobreviniendo después el Movimiento Comunero. En 1811, con sus implicaciones democrático-republicanas, Tunja expidió su Constitución, primera de este género en la Nueva Granada. Finalmente, en la Segunda República, en el tema tributario, diferenciamos el modelo de Estado unitario del sistema federal. Sin embargo, aunque con problema de nominalismo, en la Confederación Granadina (1858), examinamos una primera forma ecléctica entre estos dos sistemas estatales de reparto del poder en el territorio.

**1.3.1 La Rebelión de las Alcabalas.** En el corregimiento de Tunja, primero en 1592–1594, y después en 1641, se presentaron sendas protestas populares por la grande incomodidad generada en la población a causa de los nuevos impuestos exigidos por la Metrópoli, en especial la Alcabala y la Armada de Barlovento, respectivamente; en cada caso, dejándolos de pagar por un tiempo. La connotación político–popular del Movimiento, en este caso en razón de la exclusión del Cabildo, como frágil órgano de representación del vecindario, se extrae del siguiente texto de Ocampo López:

...el 16 de abril de 1592, el Cabildo y los comerciantes de Tunja se manifestaron en contra del Impuesto de las Alcabalas, o de las ventas, un impuesto indirecto sobre los bienes muebles e inmuebles, que representaban generalmente el 10% del valor de lo que se vendía o permutaba. Es la manifestación de la inconformidad y la rebeldía de un cabildo indiano, el de Tunja, contra los gravámenes que ya asfixiaban a los habitantes de América Hispana, en los finales del siglo XVI.

La Rebelión de las Alcabalas de 1592 en Tunja, tuvo repercusiones en el Nuevo Reino de Granada (...) y se convirtió en el primer conflicto de protesta contra las autoridades coloniales, por parte de los Cabildos. Es la expresión de las tensiones municipales y la protesta de un pueblo ante la carga de los impuestos para contener un Imperio en su expansión en el mundo<sup>175</sup>.

**1.3.2 Las Capitulaciones comuneras.** En el territorio de la actual Colombia, desde las Capitulaciones propuestas por el Movimiento Comunero, consideradas por algunos historiadores del constitucionalismo colombiano como la primera

---

<sup>174</sup> AGUADO, Fray Pedro. Historia de la provincia de Santa Marta y el Nuevo Reino de Granada. Vol. 1. Madrid: Tipografía J. Ratés, 1916. p. 391.

<sup>175</sup> OCAMPO LÓPEZ, Javier. La Rebelión de las Alcabalas: El primer grito de rebeldía contra el impuesto a las ventas – 1592. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ECOE, 1995. p. 1.

constitución neogranadina o, al menos, como un documento proto-constitucional, el primero de la Nueva Granada<sup>176</sup>, entre otras ideas político-jurídicas, se dejaron sentadas las bases de las instituciones tributarias, como la de que el rey no podía ejercer la facultad impositiva sin el consentimiento de los súbditos, representados en los cabildos. Razón por la cual, en 1783, con algo de aflicción monárquica, el capuchino Joaquín de Finestrada expresó que con las Capitulaciones el pueblo “Declaró su independencia, quiso gobernarse como República soberana, nombró Magistrados, estableció un Consejo Supremo...”<sup>177</sup>.

**1.3.3 Constitución de Tunja.** En materia de fiscalidad, a diferencia de la colonia, lo que hizo la provincia de Tunja fue institucionalizar la legitimidad del tesoro público - y del Estado en general-, en procesos democrático-legales, con representación política. En materia tributaria estableció la ilustración y la igualdad. Instituciones totalmente soslayadas por Morillo, en la Reconquista. Algunas igualmente apartadas de nuestro ordenamiento constitucional, incluso, hasta finales del siglo XX. Entre ellas i) la representación en la fijación del tributo; ii) la proporcionalidad tributaria y utilidad del gasto; iii) la Reserva legal del gasto; iv) el gasto especial en dotación de la fuerza pública y, v) la iniciativa impositiva del ejecutivo.

Los anteriores avances socio-políticos y jurídicos consignados en el Acta de Tunja contrastan con la Pacificación porque en ésta, tanto en ingresos como en apropiaciones, “Morillo actuó sin obediencia a ninguna ley; (pues), donativos, contribuciones y multas se invirtieron en gastos del ejército”<sup>178</sup>. Morillo editó el decreto conocido como *anti-constitucionalista*, ordenando la entrega de todas las constituciones rebeldes al nuevo gobierno militar, cuyo texto concreto expresa que: “Todas las proclamas, boletines, libros, Constituciones y todo género de impresos por los rebeldes, y publicados con su permiso, serán presentados, y entregados al Comandante Militar de cada Departamento...”<sup>179</sup>.

Como conclusión, el constitucionalismo fundante del siglo XIX neogranadino, empezando por la Constitución republicana de Tunja de 1811, y su antecesora, la de Cundinamarca, ésta a pesar de su condición monárquica (art. 27), le asignaron

---

<sup>176</sup> Para Jiménez Llaña-Vezga, las Capitulaciones “son una base constitucional de distribución y ejercicio del poder e implicaban la deliberación democrática, y como consecuencia el conocimiento y puesta por obra de los (...) principios, bases fundamentales de la organización social...”. JIMÉNEZ LLAÑA-VEZGA, Luis. El pensamiento liberal en las constituciones colombianas. Bogotá: El Tiempo, 1990. p. 28-29. Por su parte, refiriéndose a 1811, Restrepo expresa que: “Para los súbditos granadinos que (...) habían conocido la frustrada pero aleccionadora experiencia de los comuneros del Socorro, el acontecimiento de la creación de un moderno Estado independiente, asentado sobre una Constitución escrita, no pasó inadvertido”. RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX. 2 ed. Bogotá: Universidad Externado, 2009. p. 7.

<sup>177</sup> FINESTRAD de, Joaquín. El vasallo instruido en el Estado del Nuevo Reino de Granada y en sus respectivas obligaciones. Bogotá: Universidad Nacional, 2001. p. 206.

<sup>178</sup> ABELLA, Arturo. El florero de Llorente. Medellín: Bedout, 1968. p. 194.

<sup>179</sup> MARQUARDT, Bernd (Ed.). El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional, Ibáñez, 2011. p. 571-572.

al legislativo la atribución de fijar contribuciones, y aprobar el presupuesto. La de Tunja, además, estipuló la proporcionalidad en lo tributario. Significando que desde el “Grito de Independencia”, inicio de la Primera República, se institucionalizó en el ordenamiento jurídico colombiano la reserva legal tanto para ingresos que tengan la naturaleza de impuestos, como para los gastos presupuestales, así como el principio de equidad y la iniciativa impositiva del ejecutivo.

**1.3.4 La Segunda República.** Una vez lograda la Independencia definitiva de España, en el decimonónico, el debate social mediado por el binomio propiedad e impuestos también estuvo a la orden del día, pero la posición neogranadina (liberal radical, del medio siglo), tuvo el valor de desconocer los mandatos de Smith, aunque clásicos, inequitativos. En especial el de *beneficio* que propugnaba por la inversión pública solo en favor de quienes tributaran. En el tema, a manera de ilustración, refiriéndose al rol del Estado, don Salvador Camacho Roldán, expresó que:

La organización social tiene por objeto equilibrar estas dos fuerzas por la contraposición de dos agentes: la propiedad y el impuesto; de la propiedad que representa al individuo y del impuesto que representa a la asociación. Si exigís este como una remuneración estricta de la seguridad prestada a aquella, nada habréis hecho por los demás asociados, y el impuesto no habrá sido más que el rayo de calor que en el espejo ustorio vuelve intacto al foco de que partió; habréis asegurado la propiedad de unos; pero también habréis asegurado la miseria de los más; el rico habrá sentido el placer de la seguridad, y el pobre el dolor del impuesto, y nada más<sup>180</sup>.

Otro radical, don Manuel Murillo Toro, refuerza la postura neogranadina decimonónica de medio siglo. Como secretario de hacienda, aboga por una contribución directa como única solución al problema rentístico del país, en cuanto consulte la justicia y la igualdad; “...y en homenaje a nuestro sistema republicano que tiene por base el justo y legítimo desarrollo de la razón humana...”<sup>181</sup>.

Siguiendo con el siglo XIX neogranadino, las Constituciones centralistas (1821, 1830, 1832 y 1843), igualmente establecieron como competencia del Congreso tanto los tributos como las apropiaciones presupuestales, pero omitieron el tema de la proporcionalidad impositiva. Por su parte, la Constitución federalista de 1863 estableció a favor de la Unión una especie de *reserva legal* del gasto; no así en materia impositiva, donde primaron las *competencias residuales*<sup>182</sup>. No obstante,

---

<sup>180</sup> CAMACHO Roldán, Salvador. Escritos sobre economía y política. Biblioteca Básica Colombiana. Instituto Colombiano de Cultura. Bogotá. 1976. p. 40.

<sup>181</sup> MURILLO TORO, Manuel. Escritos económicos. Bogotá: incunables, 1985. p. 35.

<sup>182</sup> Al respecto, la Constitución de Boyacá estipuló: “Son de competencia del Gobierno del Estado, sin dependencia ni subordinación a poder alguno, todos los negocios que pueden ser objeto de legislación i de gobierno, con escepción de los siguientes, cuya delegación se hizo al Gobierno nacional por el artículo 17 de la Constitución del 8 de mayo; a saber: (...) 4 ...la determinación de los gastos públicos a cargo del Tesoro de la Unión”. Constitución Política para el Estado Soberano de Boyacá, art. 3.

algo paradójico acaeció con la Carta centralista de 1843, pues, en su vigencia, en materia fiscal la ley de 3 de junio de 1848, además de facultar a las cámaras provinciales para aprobar el presupuesto de ingresos y gastos, les estableció las de fijar impuestos y contribuciones. Facultades extendidas a los cantones y a los distritos parroquiales. Régimen conocido como *poder municipal* en cuanto otorgó mayor autonomía política y administrativa, más tarde corroborada con el tibio reinicio del federalismo en desarrollo de la Constitución de 1853.

Para precisar el poder municipal, solo a manera de ejemplo, citamos un Acuerdo de un Cabildo municipal cercano a Bogotá, de 1856, obrante en *Manuela*, obra de Don Eugenio Díaz Castro, quien, según sus críticos, como buen costumbrista, sin inventar, copiaba textualmente de los hechos.

ACUERDO:

El Cabildo del distrito de..., Acuerda:

Art. 1º. Se matarán todos los marranos que anden por la calle, con excepción de los que tengan horqueta.

Parágrafo único. Por el derecho de horqueta se pagará medio real por semana.

Art. 2º. Por todo burro que ande suelto por la calle se pagará un real por mes.

Art. 3º. Cuando un perro resulte loco, será alanceado, y el dueño pagará cuatro pesos de multa, y sufrirá tres días de prisión.

Dado en el Cabildo de este distrito, a 18 de mayo de 1856.

El presidente, José Londoño. – Ejecútese. El alcalde, Gregorio Alguacil<sup>183</sup>.

En materia fiscal, en el acuerdo del cabildo de una *Parroquia*, en la sabana de Bogotá, que describe don Eugenio, se establecen tres distintos tipos de ingresos municipales: impuestos, tasas y multas. Asimismo, la posibilidad de prisión para el dueño del perro que “resulte loco”. Observándose en su contenido, además de medidas administrativas, verdaderas decisiones políticas sobre la propiedad y contra la libertad personal. Frente a aquella, i) dándole muerte a “todos los marranos que anden por la calle” y, ii) también para cada marrano, que “[p]or el derecho de horqueta se pagará medio real por semana”.

Por su parte, acorde con el marco del sistema federal, la Constitución federada de 1869, que derogó “la Constitución del 11 de agosto de 1863” (sic), para el Estado Soberano de Boyacá, de manera clara, estableció como atribución de su Asamblea Legislativa: “Ejercer, por medio de leyes o decretos, la soberanía del Estado en todos los ramos y casos en que no estén delegados al Gobierno general por la Constitución de la Unión...” (art. 23-3). Revisado el artículo 17 de la Carta General, del 8 de mayo de 1863, el tema de los impuestos no fue delegado al Gobierno general. Por lo que en los Estados miembros de la Unión recaen plenamente las denominadas *competencias residuales*. Hallándonos en plena exacerbación del llamado poder municipal.

---

<sup>183</sup> DÍAZ CASTRO, Eugenio. *Manuela*. Bogotá: Panamericana, 1997. p. 23.

Sin embargo, la Constitución de Rionegro fue derogada y con ella el sistema federal de gobierno. Por su parte, la Constitución de 1886 regresó al modelo centralista, en consecuencia, en materia fiscal estipuló en favor del Congreso nacional la doble competencia: “[e]stablecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (art. 76-11). Despojando al nivel subnacional de toda competencia política, incluida la facultad impositiva. Situación que llevó a Don Temístocles Avella a reclamar por la muerte del poder municipal, después de aproximados 40 años de vigencia.

Del Poder Municipal.

- Que es hoy en Colombia el Poder Municipal?
- Un cadáver, o un poco menos.
- Desde cuándo quedó reducido a esa condición?
- Desde que a un Júpiter colombiano se le antojó por sí y ante sí derogar la Constitución de 1863.
- Qué hizo entonces el Poder Municipal?
- Se hundió en el abismo sin fondo de la regeneración.
- Donde residía antes el Poder Municipal?
- En los cabildos o ayuntamientos de los distritos.
- Y dónde debía residir hoy?
- En el Concejo Municipal.
- Qué es hoy el Concejo Municipal?
- Un mayor de edad a quien la Constitución considera inhábil para manejar sus intereses, y por cuya razón necesita de curadores...<sup>184</sup>.

Además, la Carta de la Regeneración no prohibió las facultades extraordinarias al ejecutivo en fiscalidad, principalmente contributiva, por lo que esa fue la habitual costumbre a lo largo de su vigencia, en consecuencia, negándose en la práctica la legendaria relación impuesto y representación. En su vigencia de más de cien años (1886-1991), igualmente se soslayó el principio de equidad tributaria, pues ni siquiera estaba consignado en la Constitución. Eventos que al menoscabar la legitimidad tributaria redujeron la disposición ciudadana a pagar los impuestos. Por su parte, la Constitución (de 1991), sí prohibió decretar impuestos por vía extraordinaria (art. 150-10). Sin embargo, por la inadecuada práctica antidemocrática de más de 100 años, recientemente en el diario El Espectador, con algo de desazón se leía el siguiente lamento antidemocrático:

A partir de la Constitución de 1991 el Gobierno no puede (...) crear impuestos por delegación del Congreso. Tampoco puede modificar los tributos, porque la misma Carta ordena que sus elementos determinantes se consignent en leyes. Se pretendió con esta norma prevenir eventuales excesos del ejecutivo, garantizando el viejo principio de la no retribución sin representación; lamentablemente con el procedimiento vigente se ve cada vez más lejana la posibilidad de lograr una reforma tributaria estructural...

---

<sup>184</sup> AVELLA, Temístocles. Catecismo republicano. En: Labor intelectual. Bogotá: 1915, p. 90-91.

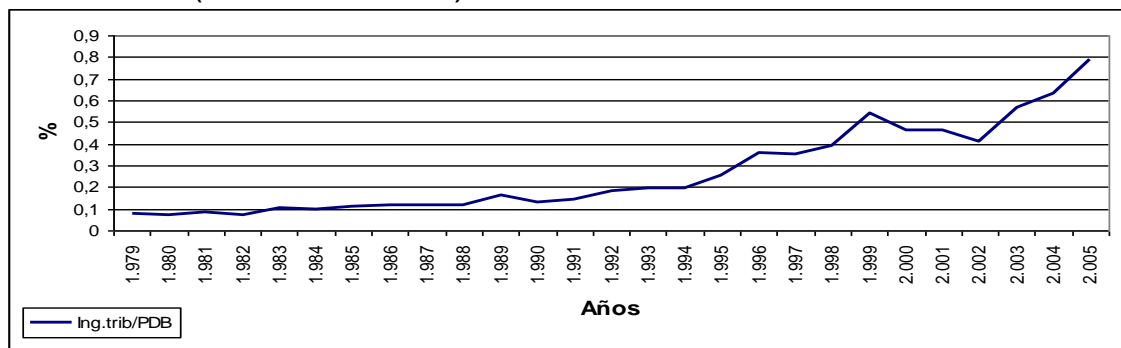
El principio de la tributación con representación, que es sabio y democrático, no funciona cuando los legisladores actúan de espaldas a sus electores (...), con mayor razón si (...) están especializados en la cría de simios...<sup>185</sup>

En la década de los ochentas del siglo XX, al hacerse latente su deslegitimación, el régimen aprobó la elección popular de alcaldes, habiendo sido la primera el 13 de marzo de 1988 y, con ésta, hacia adelante, en parte y al menos formalmente, se legitimó el tributo. Recordemos que la tasa de abstención electoral del 50% en las elecciones presidenciales de 1978, que ungió a Turbay Ayala (1978-1982), dejó perplejo al cuerpo electoral<sup>186</sup>. Ilustrativamente, una investigación sobre el tema, solo para los municipios de Boyacá, concluyó que:

a partir de los argumentos teóricos expuestos, así como de la información empírica disponible utilizada, se observa que la elección popular de alcaldes es uno de los factores que explican el crecimiento singular que han tenido los ingresos tributarios de los municipios en Boyacá, toda vez que ésta determina una mayor legitimidad que se refleja a su vez, en una mayor disposición del ciudadano a pagar los impuestos y, una mayor eficiencia de las instituciones locales que las hace más efectivas en el recaudo, administración y control de los mismos<sup>187</sup>.

En la gráfica central de la referida investigación, se presenta la participación porcentual de los ingresos tributarios de los municipios de Boyacá, frente al producto departamental, haciéndose visible su crecimiento a partir de 1992.

**Gráfica 1. Participación porcentual de los ingresos tributarios en el Producto Departamental Bruto de Boyacá. Período 1979 – 2005. (Pesos contantes de 1994).**



**Fuente.** Datos tomados del CEGA y del DANE (cuentas regionales). Los ingresos tributarios fueron tomados del DANE, la Contraloría General de Boyacá (Anuario estadístico, varios años); Contraloría Municipal de Tunja y Archivo Municipal de Tunja. Cálculos propios.

Además, la gráfica se halla secundada por la siguiente precisión:

<sup>185</sup> AYALA VELA, Horacio. La Constitución y la reforma tributaria. El Espectador. Bogotá. Martes 18 de septiembre de 2012. p. 11.

<sup>186</sup> PÉCAUT, Op.cit., p. 313.

<sup>187</sup> PATIÑO ROJAS, Jorge Enrique. Efectos de la elección popular de alcaldes en los ingresos tributarios de los municipios de Boyacá 1979–2005. Bogotá: Universidad Nacional, 2009. p. 40.

Es necesario tener en cuenta que si bien los primeros alcaldes fueron elegidos en 1988 (13 de marzo), comenzando a ejercer hacia la mitad de dicho año (1 de junio), en las gráficas se observa que los ingresos tributarios comenzaron a tener mayores tasas de crecimiento a partir de 1992. Para explicar este fenómeno se requiere aclarar que nuestra argumentación plantea que los ingresos tributarios pudieron aumentar por dos razones: en primer lugar, porque la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos aumenta como consecuencia de la mayor legitimidad y, en segundo lugar, porque este proceso de elección de alcaldes condujo, con el paso del tiempo, a lograr mayor eficiencia institucional. Es por esto que el crecimiento de los ingresos tributarios a partir de 1988, es inicialmente muy lento, lo cual se explica porque la conducta en torno a la disposición a pagar los impuestos por parte de los agentes no se ajusta inmediatamente, sino hasta que ellos observan si realmente este proceso logra introducir diferencias con el anterior en cuanto al acercamiento entre administración y administrados. Este proceso de ajuste puede tomar varios años tal como se observa... Además, es necesario aclarar que el fortalecimiento institucional también requiere un periodo de tiempo para su consolidación<sup>188</sup>.

En este capítulo estudiamos la construcción de la expresión política del impuesto, y las posibilidades históricas que pueden morigerar su voz de imperio. Concluimos que indistintamente de sus variadas denominaciones, algunas eufemísticas, su materialización evidencia el fatuto poder del Estado, generalmente como respuesta al miedo colectivo, natural o creado, fundado o infundado. Pero, igualmente, la dilatada construcción de la representación y de la proporcionalidad le han dado cierta legitimidad social. En Colombia, a pesar del vigoroso impulso democrático de la Primera República, hoy es evidente la precariedad del consenso en el tema fiscal; pues, a pesar del aire democrático-republicano de finales del siglo XX, con la elección de autoridades subnacionales, a la fecha la fórmula está inconclusa, se demanda mayor legitimación en la esfera de lo público institucional. Para el suelo hoy de Colombia, en el siguiente capítulo veremos las posibilidades impositivas que han tenido las unidades territoriales con respecto al todo estatal.

---

<sup>188</sup> PATIÑO ROJAS, Op. cit. p. 47.

## 2. ESBOZO HISTÓRICO DEL PODER PÚBLICO (GENERAL-SECCIONAL) EN FUNCIÓN IMPOSITIVA. LÍNEA HISTÓRICA EN EL TERRITORIO HOY DE COLOMBIA

Según Vico, todos los pueblos reconocen tres estadios: salvajismo, heroísmo y humanidad<sup>189</sup>. En términos análogos, en el *Segundo tratado*, Locke reconoce tres estados: de naturaleza, de guerra y político o civil. En ambos ejemplos, los dos primeros períodos se diferencian del tercero porque, en caso de daño, no existe autoridad ante quien apelar; en cambio, el de *sociedad* ya ha creado un juez común para reclamar. Sin embargo, el primero –en particular para Locke-, a diferencia del segundo, se rige por la ley de la razón que “enseña a toda la humanidad que quiera consultarla, que siendo todos los hombres iguales e independientes, ninguno debe dañar a otro en lo que atañe a su vida, salud, libertad o posesiones”<sup>190</sup>; precisamente, porque una de las principales contribuciones del contractualismo político, “es su sugerencia de que, antes de, e independientemente del Estado, la sociedad tiene mecanismos incorporados para la resolución pacífica de sus conflictos”<sup>191</sup>, para su auto-regulación. En cambio, en el de *guerra*, afirma Locke, “aquel que quiere ponerme bajo su poder sin mi consentimiento, podría utilizarme a su gusto en cuanto me tuviera, y podría asimismo destruirme en cuanto le viniese en gana”<sup>192</sup>. Por lo mismo, antes del *estado político*, como lo expresó Gide, la guerra fue legitimadora del gravamen<sup>193</sup>. En consecuencia, podría afirmarse que los tributos son anteriores a la sociedad política, al Estado.

En el *Estado civil o político*, continuando con el lenguaje *lockiano*, una forma de expresión de su poder es también la imposición pecuniaria. Tema del que nos ocupamos en este capítulo para el territorio hoy de Colombia, precisando esta competencia bien en su dimensión nacional como en la de sus unidades territoriales, cuando ellas ocasionalmente la han tenido. En una línea de tiempo estudiamos las distintas posibilidades de reparto territorial del poder en suelo colombiano, incluyendo lo propio en el Estado chibcha o muisca, dados sus valiosos aportes comunitarios en esta materia. Además de precisar la concreción de gravámenes seccionales, a veces, con su existencia evidenciamos agregados de armonía social, cierta espontánea legitimidad. Las históricas variaciones espaciales del poder desde lo impositivo han conformado tipos característicos de Estado, concentrado o difuso. En los casos difusos, precisamos sí centrípeto o centrífugo. En particular en los 200 años de vida republicana occidental del país, aunque precario, se aprecia un esporádico, modesto e histórico ensayo de la modalidad intermedia de

---

<sup>189</sup> SCIENZA NUOVA. En: PETERS, Richard. La estructura de la historia universal en Juan Bautista Vico. Madrid: Biblioteca oriológica, 1930. p. 24.

<sup>190</sup> LOCKE, Op. cit. p. 38.

<sup>191</sup> BEJARANO, Ana María. Democracia y sociedad civil: una introducción teórica. En: Análisis político, No. 15. Bogotá: Universidad Nacional, 1992. p. 68-85

<sup>192</sup> LOCKE, Op. cit. p. 47.

<sup>193</sup> GIDE, Op. cit. p. 791.

organización del poder político territorial, pero, una vez instaurado, imposibilitándosele metódicamente su afianzamiento en competencias impositivas.

Además del examen de la organización estatal precolombina, en este capítulo, en el tema territorial-impositivo, en conjunto, analizamos lo correspondiente a la conquista y la colonia, y lo pertinente de la Primera y Segunda República; ésta en las distintas fases organizativas de su territorio, con la respectiva implicación impositiva pecuniaria.

## 2.1 LA ORGANIZACIÓN PRECOLOMBINA

El suelo de Colombia es variado en clima, flora, fauna, minerales, paisajes y topografía; y *desde tiempos ha* cuenta con una variada tonalidad de formas humanas y socioculturales, acrecentada con la llegada del elemento blanco, españoles principalmente. A su arribo éstos encontraron Taironas, Quimbayas, Zenúes y Calimas, entre otras; y la gran cultura Chibcha o Muisca. Cada uno con su respectiva organización política, garante de una tolerable convivencia. De los Muisca, al momento de la invasión, se calcula, eran unas 600 mil almas, como entonces se decía. Urbina y Púa afirman que “[s]u organización social, política y religiosa los ubica en un estadio intermedio en cuanto a su grado de desarrollo; sus instituciones eran muestra de orden jerarquizado que correspondía a un nivel estructural avanzado, sin llegar a la magnitud de un imperio”<sup>194</sup>; puede decirse que alcanzaron la forma procrática de organización, en cuanto la existencia de una genuina autoridad estatal. Al respecto Tovar afirma que “muy bien sabemos hoy que los chibchas no fueron ni una comunidad tribal ni mucho menos un estado despótico”<sup>195</sup>. En consecuencia, siguiendo las indicaciones del obispo Piedrahita, Suescún afirma que unos sesenta o setenta años antes de la llegada de los españoles, la región sur del altiplano se separó del antiguo Estado chibcha y se organizó como un Estado independiente, dirigido por los zipas, con cabecera en Bacatá, hoy Funza. Por esa misma época, agrega, las regiones de Tundama e Iraca adquirieron su autonomía política, pero se mantuvieron vinculadas a Hunza por medio de una especie de confederación. Concluyendo que:

...a la llegada de los españoles había cuatro Estados en el territorio chibcha: El de Hunza, el de Bacatá, el de Tundama y el de Iraca o Suamox, cada uno con una extensión de varios miles de kilómetros y una población de unos 200.000 habitantes promedio. Por su mediano tamaño constituían, por así decirlo, Estados-región, de un tamaño intermedio entre las ciudades-estados de la antigüedad y los modernos Estados nacionales; independientes de los cuatro estados mencionados, existían las tribus de Guachetá, Monquirá, Ráquira, Saquencipá, Sorocotá, Suta, Tinjacá y Yuca. Cada uno de esos pequeños estados reunía los elementos esenciales: sociedad y territorio determinados, poder político jurídicamente organizado y autonomía para gobernarse.

---

<sup>194</sup> URBINA, Op.cit., p. 47-74.

<sup>195</sup> TOVAR, Hermes. Documentos sobre tributación y dominación en la sociedad chibcha. Bogotá: Universidad Nacional, 1970, p. 5.

Es necesario aclarar que el Estado chibcha en ningún momento fue imperio, como algunos lo denominan, equivocadamente, tratando de establecer analogías, inexistentes con el imperio de los incas. Entre los chibchas no existió voluntad de conquista sobre otros pueblos, no obstante su evidente superioridad económica y cultural, ni tuvieron intereses expansionistas; su actitud permanente fue la de vivir en paz con sus vecinos, sin codiciar territorios ajenos pero defendiendo su propio territorio de las incursiones bélicas de algunas tribus limítrofes...<sup>196</sup>.

Contrario con lo precedente, con respecto al Estado Muisca, en sentir del historiador Gustavo Huertas, al territorio de los chibchas es preferible denominarlo Región-Estado (y no Estado-Región), habida cuenta, afirma, que por su cohesión interna, el territorio primó sobre el Estado, que solo se encontraba en vía de formación, aún era primario, embrionario<sup>197</sup>. Según esto, la organización estatal muisca adolecía de la consolidación institucional premoderna, para Europa denominada *estado de policía*, en vía de consolidación de un gobierno de leyes, y no de hombres, como parecía ser el que conformaba la familia Chibcha o Muisca.

Por su parte, Montaña Cuellar recaba en la idea de la confederación chibcha, y retoma el primitivo error de calificar de imperio la organización política de los Chibchas. Afirma que las comunidades nativas que los españoles hallaron en las planicies altas de Bogotá, Ubaté y Tunja, y en los valles de Fusagasugá, Pacho, Cáqueza, Tenza, Monquirá y Leyva, en forma de confederaciones tribales, constituían lo que los cronistas de la conquista denominaron el '*imperio Chibcha*'<sup>198</sup>. Expresión cuestionada por el propio don Juan de Castellanos (1522-1607), pues en sus *Elegías* habla de: "¡Tierra buena, tierra buena! / Tierra que pone fin nuestra pena / Tierra de oro, tierra bastecida, / Tierra para hacer perpetua casa, / Tierra con abundancia de comida, / Tierra de grandes pueblos, tierra rasa, / Tierra donde se ve gente vestida, / Y a sus tiempos no sabe mal la brasa; / Tierra de bendición, clara y serena, / Tierra que pone fin a nuestra pena..."<sup>199</sup>.

Además del Beneficiado don Juan de Castellanos, desde un ámbito estrictamente político, Locke confirma el carácter pacifista y comunitario, no imperial, de la organización precolombina. Siguiendo a Garcilaso de la Vega, afirmó que "...vemos que los reyes de los indios de América (...), aunque en tiempos de guerra tienen el mando absoluto, en tiempo de paz, y ya dentro de su propio país, ejercen un dominio

---

<sup>196</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Chibcha. Siglo IX – Siglo XVI. Tunja: Universidad Pedagógica y Tocológica de Colombia – IIFA, 1998. p. 214.

<sup>197</sup> HUERTAS RAMÍREZ, Pedro Gustavo. Marco Teórico para el Análisis e Interpretación de las Sociedades en Proceso de cambio. Seminario de Historia, Programa de Maestría en Historia. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja. 2005.

<sup>198</sup> MONTAÑA CUELLAR, Diego. Colombia país formal, país real. Buenos Aires: Platina. p. 35.

<sup>199</sup> CASTELLANOS, Juan (de). Elegías de varones ilustres de Indias. Bogotá: Panamericana, 1997. p. 593.

muy modesto y una soberanía muy moderada. Las resoluciones que allí se toman sobre la paz y la guerra provienen del pueblo o se toman en consejo...”<sup>200</sup>.

Sobre la base de la idea de confederación, Hernández Rodríguez, confirma que la distribución territorial de los Chibchas estaba conformada por cinco organizaciones principales independientes y enemigas, y unas pocas tribus aisladas y libres. Al respecto expresa que:

1ª. La confederación de Bacatá (Bogotá) era la más fuerte. Tenía su capital en la población de dicho nombre. Ocupaba más o menos las dos quintas partes de todo el territorio de los chibchas y comprendía las tribus siguientes: Simijaca, Guachetá, Ubaté, Chocontá, Nemocón, Zipaquirá, Guatabita, Suba, Ubaque, Tibacuy, Fusagasugá, Pasca, Subachoque, Cáqueza, Teusacá, Tosca, Guasca y Pacho.

2ª. La confederación de Hunza (Tunja) comprendía las tribus de Tuta, Motavita, Sora, Ramiriquí, Turmequé, Tibaná, Tenza, Garayva, Somondoco, Lenguzaque y otras muchas.

3ª. La confederación de Iraca o Sugamuxi, con las tribus de Gámeza, Firavitoba, Busbanzá, Toca, Pesca, Tobazá y algunas más.

4ª. La confederación de Tundama, de la cual dependían las tribus de Onzaga, Chicamocha, Soatá, Ocabita, Chatagoto, Ibacuco, Lupachoque, Sátiva, Tutasá, Cerinza, Susa, y Susacón.

5ª. La confederación del Guanentá quien residía en la población del mismo nombre, cuyo origen chibcha, es discutido, comprendía las tribus de Uramata, Sancobeo, Garaotá, Cotisco, Siscota, Cacher, Xuaguete, Becore, Butaregua, Macaregua, Chalachá, Poima, Prasaque.

Las tribus independientes eran:

El Tinjacá, y el Sáchica, cerca del río Moniquirá, lo mismo que el Chipatá y Saboyá en el límite occidental de los chibchas con los muzos y agataes...”<sup>201</sup>.

Para nosotros, como muchas otras palabras que describen la organización y la cultura muisca, la de *confederación* vino con los españoles, pues los invasores, por la fuerza de las armas, también impusieron sus vocablos, suplantando -a veces aplastando- lo existente. No obstante, es claro que el imperio español en sí mismo, fundamentalmente por su condición de monarquía absoluta, en la *praxis* tampoco conoció la semántica democrático-republicana, incluida la de confederación. Además, tal y como precisan Locke<sup>202</sup> (1632-1704) y Vico<sup>203</sup> (1668-1744), en la vida siempre habrá más cosas que palabras. Así también lo deja ver Montesquieu cuando afirma que: “En la confusión de la conquista y de sus progresos, la mayor parte de las cosas cambiaron de modo de ser [y] para expresarlas hubo que servirse

---

<sup>200</sup> LOCKE, Op. cit. p. 121.

<sup>201</sup> HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Guillermo. De los Chibchas a la Colonia y a la República. Ediciones Paraninfo. Bogotá. 1990. p. 22.

<sup>202</sup> LOCKE, John. Ensayo sobre el entendimiento humano. Libro tercero: de las Palabras. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 389 y ss.

<sup>203</sup> VICO, Giambattista. Principios de oratoria [*Institutiones Oratoriae*]. Madrid: Trotta, 2005. p. 208.

de las antiguas palabras latinas, tomando las que tuviesen más afinidad con los nuevos usos”<sup>204</sup>.

Por otra parte, existe coincidencia entre historiadores colombianos y venezolanos en la extensión sociopolítica, cultural y económica de los Chibchas o Muisca en los Andes venezolanos, creemos, como última prolongación en este altiplano de la familia lingüística que entonces tenía asiento principal en el denominado Valle de las Turmas. Inicialmente, para algunos autores patriotas, “las tribus que se asentaban sobre el espinazo andino–tachirenses, hasta la gran depresión del Táchira”<sup>205</sup>, eran de procedencia Chibcha<sup>206</sup>, como lo expresa Marco Figueroa. Afirmación coincidente con la propia voz *táchira* que es el nombre de una tribu<sup>207</sup>, muisca al parecer, cuyo significado, para algunos es “tierra de nuestra heredad”; mientras que para otros, *taquira*, también término muisca, quiere decir “dios de la planicie reciente”. Asimismo, en Colombia, Suescún expresa que los chibchas ejercieron una dilatada influencia incluso sobre el occidente de Venezuela, pudiéndose decir que fue debida “a factores de carácter étnico en pueblos de familia macro chibcha, como los *cuica-timotos*, de la región de Mérida en Venezuela”<sup>208</sup>. Atribución poblacional cardinal –de número o cantidad-, de consanguíneos Chibchas que desde 1638 había hecho notar Don Juan Rodríguez Freyle, en *El Carnero*, partiendo de la propia expresión “*musca puenunga*, que es lo mismo que decir mucha gente”<sup>209</sup>. Pudiéndose concluir hasta aquí cierta unidad territorial del asentamiento chibcha o muisca a lo largo de los Andes hoy colombo – venezolanos. En lo político, en su integridad, constituida al menos como Región–estado chibcha, pero también expresada en lo social, lo cultural y lo económico, y de absoluta armonía y respeto con el medio natural.

Dada su cobertura geográfica, propiamente en lo regional-local, la organización grupal de los chibchas concretó la formalización socio-política de la comunidad alrededor del cercado o casa de su autoridad principal -el zipa para el caso de Bacatá, y el zaque para el de Hunza-. Autoridad que era la causa eficiente o centro de la estructura poblacional. La nucleación chibcha tenía una composición orgánica y funcional tranquila, incluyendo espacios libres, ni públicos ni privados. Para Villate, por ejemplo, “[c]uando hablamos de nucleación en los asentamientos prehispánicos, hablamos de conjuntos de construcciones mucho menos apretados, con densidades de población sensiblemente más bajas de las que hoy nos invitarían a utilizar el término. Las construcciones se intercalaban con huertas de cultivo o

---

<sup>204</sup> MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Vol. 2. Madrid: Sarpe, 1984. p. 273-274.

<sup>205</sup> CASTILLO LARA, Lucas G. La Grita – una ciudad que grita su silencio. Historia del Espíritu Santo de La Grita. Vol. 1. Caracas: Biblioteca de autores y temas tachirenses, 1998. p. 133.

<sup>206</sup> FIGUEROA, Op. cit. p. 133.

<sup>207</sup> CASTILLO LARA, Op. cit. p. 133.

<sup>208</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Chibcha Op. cit. p. 32.

<sup>209</sup> RODRÍGUEZ FREYLE, Op. cit. p. 49.

espacios simplemente vacíos”<sup>210</sup>. En tiempos recientes, la significancia del marco político-organizacional de una genuina comunidad la encontramos en Rosanvallon quien yergue este subsistema como determinante social, pues, afirma, sin él “la sociedad no puede ser entendida en sus núcleos esenciales”<sup>211</sup>. Situación que explica la reconocida habitual actitud pacifista de los muisca, y, como lo enseña Locke, teniendo un fuerte complementó con la legitimidad de sus gobernantes, primero, y luego con el volumen de sus tributos. Sobre lo primero, el Dr. Felipe Pérez recuerda cómo el gobierno de cada país de los *Chibchas* o *Muisca*, “tenía sus especiales sucesores al mando, sin recibir nunca su gobernante de país vecino”<sup>212</sup>. “La regla general era la transmisión hereditaria del gobierno por sucesión matrilineal, de tío o sobrino, hijo de hermana, salvo cuando, por circunstancias excepcionales, no había heredero forzoso, caso en el cual se acudía al sistema de cooptación, consistente en que el soberano, antes de morir, designaba su sucesor”<sup>213</sup>. Asimismo, en don Juan de Castellanos se lee que, a la llegada de los españoles, la comarca de Sogamoso, que elegía cacique entre uno de Tobacá o uno de Firavitoba, se acababa de elegir a Sugamuxi, sobrino de Nonpanim<sup>214</sup>.

**2.1.1 Tributación en los Muisca.** Nuestra primitiva civilización prehispánica muisca se constituye en referente de esta investigación dado que, por su importante población y extensión, “[e]ran estados que manejaban grandes masas de tributarios y una concurrencia temporal de mantas, tejuelos de oro, sal, plumas, coca y coladoras por concepto de tributos”<sup>215</sup>. Primero, de la población, se sabe que a mediados del siglo XVI (en 1535, aproximadamente), en el altiplano central de la Cordillera Oriental se hallaban pacíficamente asentados los chibchas en un número que se calcula de 600.000, cuando sobrevino la invasión europea. Para la misma época, en todo el denominado Nuevo Reino de Granada el aproximado poblacional fue de 4 millones<sup>216</sup>. El tributo, se caracterizaba por su generalizado cobro, “recaía directamente sobre todos los indios varones, mayores de 15 años y menores de 60; [y] aunque las mujeres de cualquier edad y los varones menores de 15 años no estaban obligados directamente al pago del tributo, sí contribuían indirectamente con el aporte de su trabajo personal que se incorporaba en la producción de los bienes que se entregaban como tributo”<sup>217</sup>; su tasación fue personalizada, cambiaba

---

<sup>210</sup> VILLATE SANTANDER, German. Tunja prehispánica. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Colciencias, 2001. p. 167.

<sup>211</sup> ROSANVALLON, Op. cit. p. 17.

<sup>212</sup> PÉREZ, Felipe. Geografía física i política del Estado de Cundinamarca. Bogotá: Imprenta de la Nación, 1863. p. 75.

<sup>213</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Chibcha. Op. cit. p. 252.

<sup>214</sup> CASTELLANOS, Op. cit. p. 1204.

<sup>215</sup> TOVAR, Op.cit. p. 6.

<sup>216</sup> KALMANOVITZ, Salomón. La economía de la Nueva Granada. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2008. p. 26-27.

<sup>217</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Chibcha. Op. cit. p. 252.

según las condiciones de cada tributario. Igualmente, su no pago se consideraba delictual<sup>218</sup>.

En la organización chibcha, “[e]l tributo refrendaba las relaciones de poder y de subordinación política y contribuía a consolidar la estructura estatal, pero no funcionaba para el enriquecimiento personal de los caciques y soberanos, sino para el servicio de la comunidad”<sup>219</sup>. Además, en una especie de equilibrio político territorial entre el todo y la parte, “[e]l Estado recaudaba el tributo a través de los caciques, pero ellos no eran sus beneficiarios exclusivos; estos, una vez dejaban los recursos necesarios para atender los requerimientos de su tribu y para su sostenimiento personal y familiar, llevaban al soberano la porción que a éste le correspondía para atender, a su vez, el sostenimiento de la corte y los servicios del Estado”<sup>220</sup>. Sobre la redistribución y el intercambio del excedente, Kalmanovitz y López afirman que funcionaron en paralelo. “Los caciques captaban los excedentes productivos de sus pueblos por medio del tributo (llamado por ellos *tamsa*), pero no lo concentraban totalmente sino que lo redistribuían entre su gente, por medio de la constitución de un fondo de consumo común, y entre otras comunidades que compartían con ellos la lengua chibcha”<sup>221</sup>. Teniéndose clara hasta aquí, en los muisca, la ulterior acepción *sieyesiana* de tributo, como algo voluntario; posteriormente reforzada por Urbina y Púa, en cuanto la carne de los venados era únicamente para el consumo de sus caciques chibchas<sup>222</sup>.

## 2.2 EL ESTADO EN LA CONQUISTA Y LA COLONIA

Estudiamos en conjunto conquista y colonia porque, entre muchas otras razones, en fiscalidad tienen como fuente común las capitulaciones entre la corona y el conquistador, en las que el reconocimiento del rey como fuente de poder político daba al conquistador y a sus descendientes derechos señoriales, con la subsiguiente contrapartida pecuniaria. Además, al contrario de la comunal organización chibcha o muisca, en el periodo conquista-colonia la relación de poder, aunque variada, fue de pleno dominio, de verdadero imperio. Desde un principio a los pueblos invadidos se les aplastó, saqueando su patrimonio. “El tributo es pesada carga para el indio: insufrible, además, bajo el látigo del corregidor. Crecen a un tiempo las tasas que fija el rey y las que inventa el corregidor. Quien primero muerde en las carnes del indio está más cerca de él”<sup>223</sup>. Incluso, algunos españoles expresaron que los nativos no eran personas. Juan Ginés de Sepúlveda (1490-

---

<sup>218</sup> SIMÓN, Pedro (Fray). Noticias historiales de las conquistas de Tierra Firme en las Indias Occidentales: Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1981. p. 393.

<sup>219</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Chibcha. Op. cit. p. 251.

<sup>220</sup> *Ibíd.*, p. 252-253.

<sup>221</sup> KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Edwin. Economía precolombina. En: Nueva Historia Económica de Colombia, 2 ed. Bogotá: Tauros, 2019. p. 27-43.

<sup>222</sup> URBINA, Op. cit. p. 47-74.

<sup>223</sup> ARCINIEGAS, Germán. Los comuneros. Caracas: Bedout, 1968. p. 62.

1573), por ejemplo, afirmó que “no pasaban de ser ‘hombrecitos’”<sup>224</sup>; opinión mantenida en suspenso entre 1521 y 1537, año éste en que la Bula del papa Paulo III declaró que los indios eran “verdaderos hombres”<sup>225</sup>. Pero, seguidamente los esclavizaron, y de paso a los descendientes de los primeros inmigrantes, aunque eufemísticamente a todos se les denominó súbditos o vasallos del rey.

En el territorio hoy de Colombia se hallaba el país de los muiscas, el de más progreso en la región y, sobre su organización, en una especie de *uti possidetis facti*, los españoles levantaron sus dominios, en principio, instituyendo al menos dos corregimientos: el de Santafé y el de Tunja, con gobierno dependiente del rey, finalmente denominado virreinato, en general conocido como ‘*el reino*’. Desde sus capitales, también llamadas Santafe y Tunja, como las propias provincias, el poder fue extendiéndose indefinidamente. En particular, desde la ciudad de Tunja salieron “las expediciones conquistadoras hacía el noreste del Nuevo Reino”<sup>226</sup>. Y aunque en el Absolutismo se conocía el tributo, los invasores instauraron un nuevo sistema de gravámenes, ahora draconiano e impositivo, no tributario. Sin embargo, como los autores europeos, don Juan Rodríguez Freile, tributó con devoción “al Rey Don Felipe IV, Nuestro Señor” su obra *El Carnero*, escrita en 1636 entre Tunja y Santafé, territorio de la Nueva Granada.

Análogamente, al final de la época colonial (el 12 de junio de 1789), como respuesta adversa al Movimiento Comunero, el capuchino Finestrada tributó su obra *El Vasallo instruido al Excelentísimo Sr. Fr. D. Francisco Gil y Lemos*, Virrey de Santafé, e igualmente se preguntó: “¿A quién podía con mayor propiedad ofrecer este pequeño parto de mis sudores que a quien contempla el Reino todo ínclito defensor de la justicia, padre de la patria, conservador de la Regalía y verdadero promovedor de los adelantos de la República y de los timbres de la Nación?”<sup>227</sup>.

No obstante, para el mismo año 1789, además de estos eventuales tributos, siguiendo el criterio general impositivo, las rentas de la colonia, vigentes en la Nueva Granada, son descritas por don Francisco Silvestre de la siguiente manera:

Las que se cobran en ellas, y de las que forma el fondo o masa de la Real Hazienda (fuera de las Estancadas y según sus situaciones) son, en lo general: Alcavalas; Tributos; Proyecto; Quintos y cobros; Papel sellado; Medias annatas seculares y eccos; Oficios vendibles; Composiciones de tierra; Penas de Cámara; Novenos de diezmos; Mesadas eccas; Vacantes mayores y menores eccas; Expolios; Cruzadas; Sisa; Salinas; Comisos: y otras menores, o eventuales; y sin contarse tampoco algunos derechos que se cobran para

---

<sup>224</sup> MOLINA, Gerardo. *Las ideas socialistas en Colombia*, 3 ed. Bogotá: Tercer Mundo editores, 1988. p. 44.

<sup>225</sup> *Ibíd.*, p. 43.

<sup>226</sup> COLMENARES, Germán. *Historia económica y social de Colombia 1537-1719*. 5 ed. Santafé de Bogotá: TM, 1997. p. 62.

<sup>227</sup> FINESTRAD, Joaquín (de). *El Vasallo instruido en el estado del Nuevo Reino de Granada y sus respectivas obligaciones*. Bogotá: Universidad Nacional, 2001. p. 32.

arbitrios de los Pueblos, o ramos de propios, para obras pías, o públicas de las ciudades, como es en Cartagena al de Dho. de San Lázaro; y en Sta. Fee el de Camellón, &a. Se han aumentado las más de estas rentas, aunque las estancadas muy considerablemente; pero han crecido mucho más las pensiones, que no alcanzan a cubrir con mucho; así por el crecido número de tropa, y empleados de Rentas, que se han aumentado; como por otros gastos extraordinarios, e inútiles que pudieran excusarse<sup>228</sup> (sic).

En particular solo a los indios se les gravaba con la mita que tuvo más un carácter personal que real, dado que “se recaudó en beneficio del Rey, en los pueblos de indios incorporados a la Corona, y en beneficio de los particulares encomenderos, en los pueblos repartidos en encomienda”<sup>229</sup>. Igualmente, en la primera década de la Segunda República, venido de la colonia, “todavía se explotaba abiertamente el trabajo indígena, y en muchas partes se siguieron cobrando a los indígenas los derechos parroquiales. El Intendente de Cundinamarca tuvo que presentar una propuesta vigorosa contra el trabajo no remunerado de sirvientes indígenas en las casas curales y contra la ‘escandalosa costumbre’ de encerrar a los indígenas en las iglesias hasta que pagaran los derechos que injustamente se les exigían”<sup>230</sup>.

Asimismo, en la colonia, aunque públicos por razón del patronato eclesiástico, existieron los impuestos para la iglesia, de naturaleza no estatal. Además, “...se autorizó a quienes habían rematado el recaudo de las rentas reales, que mientras este se efectuaba, podían disponer de lo recolectado, propiciando la venalidad al interior de la administración pública”<sup>231</sup>. Situación anómala extendida a la Segunda República, en 1828, en el Gobierno del Libertador–Presidente<sup>232</sup>. La realidad de la colonia fue parcialmente corroborada por Arango, quien afirma que en su régimen fiscal “[u]nos impuestos eran recaudados y administrados por el Estado y otros adjudicados por el sistema de remate a particulares”<sup>233</sup>. Sempiterna situación señorial, anormal y antiliberal que, vista en conjunto, todavía en 1815, llevó al General Bolívar a precisar conceptualmente sobre la paradójica figura político–contractual prevista en las capitulaciones suscritas entre la monarquía y los conquistadores llegados al Nuevo Continente, afirmando que en éstas, “[e]l rey se comprometió a no enajenar jamás las provincias americanas, como que a él no tocaba otra jurisdicción que la del alto dominio, siendo una especie de propiedad feudal la que allí tenían los conquistadores para sí y sus descendientes”<sup>234</sup>.

---

<sup>228</sup> SILVESTRE, Francisco. Descripción del reyno de Santa Fé de Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional, Carbel, 1968. p. 64-65.

<sup>229</sup> OTS CAPDEQUÍ, J.M. El Estado español en las indias. 7 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 29.

<sup>230</sup> BUSHNELL, David. El Régimen de Santander en la Gran Colombia. Bogotá: El Áncora Editores, 1984. p. 218.

<sup>231</sup> ABELLA, Op. cit. p. 159.

<sup>232</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Vol. 3. Op. cit. p. 151.

<sup>233</sup> ARANGO JARAMILLO, Mario. El proceso del capitalismo en Colombia: del modo de producción americano al colonial. 1 ed. Medellín: Aurora, 1976. p. 67.

<sup>234</sup> BOLÍVAR, Simón. Carta Profética de Jamaica. Kingston, 6 de septiembre de 1815.

Entonces, desde la conquista, dada la tradición medieval del término capitulación, el conquistador obtenía unos derechos señoriales sobre las tierras conquistadas, con su consecuente contrapartida económica, siempre que en todo lugar reconociera la jerarquía política del monarca español<sup>235</sup>. Situación de la que también surge la importancia del cabildo en el Nuevo Mundo, establecido para la ciudad y desde ésta para el gobierno de toda la provincia. Pues, además, había sido la ciudad castellana de la época de la conquista la que, junto con su estructura ajedrezada, aportaba la significancia alcanzada en épocas anteriores a la conquista de América (en los siglos XII y XIII), y aunque ya entrada en franco decaimiento siguió gozando de fuero propio para su administración, y así llegó a las tierras conquistadas en la cabeza de los inmigrantes europeos.

Por esta razón, desde un principio, directamente por escrito o mediante un agente procurador, los cabildos americanos tuvieron la prerrogativa de comunicarse con el rey. En la propia Península, los monarcas habían mirado con simpatía el desarrollo de las ciudades y las villas, “porque encontraron en ellas un punto de apoyo eficaz para dar su batalla a la vieja nobleza señorial”<sup>236</sup>. Entonces, ocurrido el descubrimiento de América y al fundarse las nuevas ciudades, con la aquiescencia del monarca, se implantó un régimen municipal a imagen y semejanza del castellano.

No obstante, con la capitulación, marcada por el interés económico de los capitulantes (corona-conquistador), rápidamente se dio al traste con el aliento político primario del municipio colonial, pues, desde su origen, en ella prevaleció el derecho privado en la primigenia función pública. Además, en el reinado de Felipe II (1556–1598), la corona subastó los cargos públicos, particularmente los de regidor (miembro del cabildo), aunque apenas habían sido creados en 1536 por Real Cédula de Carlos V. Por lo mismo, sobre el derecho de conquista, Ots Capdequí afirma que tuvo en sus orígenes un carácter particularista, porque cada capitulación constituyó el código fundamental –especie de carta puebla o fuero municipal de la Edad Media castellana-, en el territorio a su amparo descubierto<sup>237</sup>. Los Stein son más enfáticos, afirman que los patrones de comportamiento del conquistador tuvieron sus bases en el “elitismo y racismo, nepotismo, clientismo y una tradición de derecho privado a los cargos públicos”<sup>238</sup>. Al respecto, ya en fecha vecina a la Independencia, don José Acevedo y Gómez, le escribe al comisario regio don Antonio Villavicencio que: “Los cabildos no tienen una verdadera representación

---

<sup>235</sup> A manera de ilustración, para Tunja la orden del Capitán Gonzalo Jiménez de Quesada a su fundador Gonzalo Suárez Rendón está reiteradamente precedida de la recomendación que se haga “al servicio de Su Majestad”. Libro de Cabildos de la Ciudad de Tunja, 1539-1542.

<sup>236</sup> OTS CAPDEQUÍ, José M. El régimen de la tierra en la América Española durante el periodo colonial. Trujillo: Universidad de Santo Domingo, 1944. p. 138.

<sup>237</sup> OTS CAPDEQUÍ, J.M. El Estado español en las Indias. Op.cit., p. 16.

<sup>238</sup> STEIN J., Stanley y STEIN, H. Bárbara. La herencia colonial de América Latina. 14 ed. México: Siglo XXI, 1982. p. 4.

popular, a causa de que sus empleados o individuos no obtuvieron su nominación del público, sino por compra que hicieron al gobierno”<sup>239</sup>.

Para el Nuevo Mundo, la Real Cédula de 1536 había dispuesto que los vecinos de una ciudad nombraran su cabildo, excepto el caso de que se hubiera pactado dejar esa prerrogativa a los Adelantados de nuevos descubrimientos y poblaciones.

En el entendido que el título de Adelantado se otorgó con carácter vitalicio o hereditario al jefe de la expedición descubridora; facultándosele “para repartir tierras y solares, y en ocasiones, también para hacer repartimientos de indios; se le autorizó para la erección de fortalezas y para gozar, vitalicia o hereditariamente, de la tenencia de las mismas; se le permitió la provisión de oficios públicos en las ciudades de su jurisdicción, y se unieron a éstas otras lucrativas recompensas de carácter patrimonial”<sup>240</sup>.

Con criterio *ius privatum*, dicha Cédula, además dispuso que solo podía ser elegido regidor quien fuera contribuyente, esto es, los vecinos que tenían comercio, repartimiento de indios o tierras de cultivo. En Europa, en 1690, con visión liberal, un razonamiento análogo fue adoptado por Locke, pues, afirma: “el poder supremo no puede apoderarse de parte alguna de la propiedad de un hombre, sin el consentimiento de éste; pues como el fin del gobierno es la preservación de la propiedad, y ésta es la razón por la que los hombres entran en sociedad...”<sup>241</sup>. Por lo mismo, para el profesor español la puja sobre los cargos públicos llevó a la rápida decadencia del cabildo y del municipio en el Nuevo Mundo hispano:

No duró mucho este periodo de florecimiento del municipio colonial hispanoamericano. Ya en tiempos de Felipe II, para hacer frente a las apremiantes necesidades del Tesoro, se implantó en las Indias, como se había establecido en España, la práctica viciosa de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor los oficios públicos de más lucrativo desempeño, cuya provisión correspondía a la Corona como una de sus regalías<sup>242</sup>.

La consecuencia de la subasta del cargo de regidor fue la paulatina pérdida de imparcialidad y credibilidad inicial del cabildo, situación que se prorrogó por largos años, algo más de dos siglos; y no las podía tener porque pasaba a cargar con la paradoja de ser un órgano público, en lo colectivo con funciones generales, pero con claros intereses privados de sus integrantes. No obstante, el cabildo de principios de la época colonial recuperó su significación social y política en vísperas de la Independencia, “haciéndose intérprete de los anhelos generales de la ciudad”<sup>243</sup>. Encargándose de reivindicar la importancia de la ciudad y después

---

<sup>239</sup> OLIVOS LOMBANA, Andrés. El 20 de julio: coyuntura revolucionaria y revuelta popular (1808-1810). Bogotá: Panamericana, 1999. p. 20.

<sup>240</sup> OTS CAPDEQUÍ, Op. cit. p. 17.

<sup>241</sup> LOCKE, Op. cit. p. 146.

<sup>242</sup> OTS CAPDEQUÍ, Op. cit. p. 61-62.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 62.

agente fundador de la República. De esta significativa importancia se derivó la liberación definitiva de España, la “que operó de la periferia al centro”<sup>244</sup>.

Aunque tardía, cada vez se había hecho más evidente la reivindicación política de los regidores y su directa colaboración con la causa de la Independencia, ahí mismo, el trascendente papel de las ciudades y las villas. De los cabildos, como ilustración general, Abella afirma que: “La antesala de la revolución tuvo su centro en el cabildo. El poder que ejercieron los conquistadores y los pobladores de campanillas a través de los concejos, derivó espontáneamente hacía los criollos y, en consecuencia, hacía el golpe de 1810”<sup>245</sup>. En concordancia, para Castro-Gómez, la molestia de los criollos de la Nueva Granada “no radicaba tanto en que los negros, los mestizos, y los indios fueran denigrados (punto con el que coincidían plenamente), sino en que ellos mismos estaban siendo ‘igualados’ peligrosamente con las castas”<sup>246</sup>. Por lo mismo, al final de la colonia, el Dr. Camilo Torres fue un vocero de su descontento, pues en el *Memorial de Agravios* expresa: “...no hay que engañarnos, en esta parte: tan españoles somos como los descendientes de don Pelayo, y tan acreedores, por esta razón, a las distinciones, privilegios y prerrogativas del resto de la nación, como los que, salidos de las montañas expelieron a los moros y poblaron sucesivamente la península...”. Precisamente, a falta de rey, en su momento, los cuatro cabildos de Antioquía (Medellín, Marinilla, Rionegro y Zaragoza), “reasumieron la soberanía, formaron su propia junta de gobierno, dictaron su propia Constitución y, en 1813, conformaron un nuevo Estado que se declaró independiente de España”<sup>247</sup>. Lo que igualmente aconteció con todos los cabildos de las ciudades y las villas de la Nueva Granada. “En el Nuevo Reino de Granada, la primera ciudad que promulgó su Junta de Gobierno fue Cartagena, el 22 de mayo. Le siguieron Cali el 3 de julio, Pamplona al día siguiente, Socorro el 10 y Santafé el 20 del mismo mes. Vinieron luego Antioquia, el 31 de agosto; Quibdó el 16 de septiembre, Neiva el 22 y Nóvita el día 27”<sup>248</sup>.

A partir de 1810, en general, en el Nuevo Reino de Granada, la acción de los cabildos, incluido el de la ciudad de Santafé, mayormente integrados por criollos, concluyó con el derrocamiento de las autoridades coloniales, provinciales y locales, sustituyéndolas por juntas y haciendo valer sus intereses particulares y la eventualidad de su propio mejoramiento político y económico. Desde los cabildos, “las élites criollas alimentaron las discrepancias con la Audiencia y demás autoridades coloniales, configurándose así una rivalidad que, como en Santa Fe,

---

<sup>244</sup> CRUZ SANTOS, Abel. *Federalismo y Centralismo, Breviarios Colombianos*. Bogotá: 1978. p. 14.

<sup>245</sup> ABELLA, Op. cit. p. 61.

<sup>246</sup> CASTRO-GÓMEZ, Santiago. *La hybris del punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*, 2 ed. Bogotá: Universidad Javeriana. 2010. p. 283.

<sup>247</sup> GARCÍA ESTRADA, Rodrigo. *Los cabildos antioqueños ante la crisis monárquica, 1808-1812*. En: *Procesos*, Revista ecuatoriana de Historia No. 29. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. p. 21-40.

<sup>248</sup> VASCO BUSTOS, Bernardo (Coord.). *Historia del Acta de Independencia: sucesos del 20 de julio de 1810*. Bogotá: Imprenta Distrital, 2009. p. 5.

replicaba en las distintas ciudades en forma de frecuentes inconformidades, quejas y pleitos entre las autoridades coloniales y los notables locales”<sup>249</sup>.

Además, la importante trascendencia del ayuntamiento colonial, también debido a la variedad y significancia de sus atribuciones, lo convirtió en el palenque del poderío administrativo de los criollos, incluida su propia tribuna personal, base de su reivindicación socio-política; así como plataforma de la independencia respecto de España. Para el caso de Santafé, Abella afirma que “[l]os cabildos regularon, desde un principio, la vida política: desde el trazo de las calles, hasta la fijación del precio de los víveres; desde la construcción de la acequia que debía arrancar del río Fucha –por si los vecinos querían una ‘paja’ de agua para la casa- como paso inicial del acueducto, hasta la concesión y limitación de los poderes de los gobernantes”<sup>250</sup>. Además, cada año, los cabildos designaban los alcaldes de las ciudades y las villas. Lo más importante, no podemos olvidar, asimismo, que estas colegiaturas –directa o indirectamente-, en uso de cierto *poder de imperio*, derivado, no originario, decretaron los impuestos provinciales, evento que, principalmente obedeciendo la tradición política inglesa, los convirtió en verdaderos legisladores, dada la trascendencia social y política de la tributación. Recordemos cómo los cabildos de Tunja y Vélez, de la provincia de Tunja, se rehusaron a la aprobación de algunos impuestos promovidos por el gobierno español. El de Tunja, primero en 1592–1594, y posteriormente en 1641, negó la aprobación del impuesto de las alcabalas, o de las ventas; Vélez, en 1741, rechazó el impuesto establecido por el virrey Eslava “para ayudar a la defensa de la Costa Atlántica neogranadina de los constantes ataques de los corsarios ingleses”<sup>251</sup>.

La trascendencia impositiva de los cabildos, aún en tiempos de la colonia, en ocasiones pudo concretar, formalmente al menos, la relación “impuestos y representación”. Fórmula de antaño conocida en Europa (desde la Carta Magna), en 1628, como juez, defendida por Coke<sup>252</sup>, y a mediados del siglo XVIII puesta en práctica por los colonos ingleses de Norteamérica. En la Nueva Granada, en las Capitulaciones de Zipaquirá, que pusieron fin al Movimiento Comunero (1781), quedó establecido que el rey no podía ejercer la facultad impositiva sin el consentimiento de los súbditos, representados en los cabildos<sup>253</sup>. Aunque el acuerdo fue incumplido por el gobierno, quedó para el futuro neogranadino la idea de legitimidad mediante la representación<sup>254</sup>. Cabe recordar, sin embargo, que hasta

---

<sup>249</sup> RUEDA SANTOS, Rigoberto. La participación popular en la Independencia de Nueva Granada según la Historiografía reciente. Un balance. *En*: Procesos Revista ecuatoriana de Historia No. 29. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. p. 41-64.

<sup>250</sup> ABELLA, Op. cit. p. 59.

<sup>251</sup> OCAMPO LÓPEZ, Javier. Op. cit. p. 65.

<sup>252</sup> SABINE, Op. cit. p. 335-336.

<sup>253</sup> En 1215, la Carta Magna estipuló: “No se impondrá en nuestro reino fonsadera ni otro tributo, sin el consentimiento de nuestro común consejo del reino...”. Análogamente, en 1765, los norteamericanos estipularon: “No taxation without representation”.

<sup>254</sup> LOCKE Op. cit. p. 146-149.

entonces, la escogencia de los integrantes del cabildo no fue mediante elección popular, “por eso es exagerado considerar al Cabildo colonial como la base de las democracias que se sostienen sobre el principio de un ciudadano, un voto”<sup>255</sup>. Significando esto que el concejo colonial careció de genuina representación. Situación que lleva a la conclusión de que, “el cabildo nacía por nombramiento y se perpetuaba por elección... no popular, sino de los cesantes’, salvo rarísimas excepciones. Los primeros regidores fueron generalmente los encomenderos, de manera que el cabildo en su composición es oligárquico y aristocrático”<sup>256</sup>.

A pesar de la imposibilidad de poner en práctica las Capitulaciones y las dificultades democráticas del cabildo, ya en la Primera República, la legitimidad de la representación en materia fiscal tuvo una primera materialización jurídica en la Carta de la provincia de Tunja, en los siguientes términos: “Ningún subsidio, carga, pecho, impuesto o contribución debe ser establecida, fijada, puesta o abolida bajo de pretexto alguno, sin el consentimiento del Pueblo, o de sus Representantes en la Legislatura” (sesión preliminar, cap. I, art. 16). Mandato constitucional materializado legalmente en 1814 por la Legislatura del Estado de Tunja.

### **2.3 ADVENIMIENTO DE LA REPÚBLICA**

En este periodo la relación territorio - impuestos se analiza desde de la Primera Independencia y, mediado por la reconquista, su paso a la Segunda República. Pues, por un lado, a partir de 1811, en particular desde el Acta fundacional de Tunja, la naciente institucionalidad se constituye de manera democrática, siendo significativa su juridicidad, también en el ámbito tributario. Además, el examen del tema se amerita porque “[l]a historia general del primer constitucionalismo colombiano ha recibido limitada atención, a lo que se añade la relativamente poca investigación detallada del caso específico de la Constitución de Tunja de 1811”<sup>257</sup>. Entonces, dada su importancia, este periodo se analiza a partir del texto fundacional de Tunja, escudriñando los logros político – legales, tributarios, de la antigua sociedad neogranadina. Por lo mismo, desde este periodo, realizamos un cotejo de las figuras jurídicas impositivas y presupuestales inicialmente aprobadas en Tunja, relacionándolas con sus similares de las otras Provincias federativas (después de Tunja, en su orden: Antioquia, Cartagena, Pamplona y Neiva), para así poder precisar la importancia de la Primera Federación en materia de democracia tributaria.

---

<sup>255</sup> ROBAYO AVENDAÑO, Juan Manuel. Sociedad, economía y cabildo en los albores del siglo XIX, en Tunja. Tunja: Búhos, 2009. p. 41.

<sup>256</sup> BAYLE. En: HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia. Op. cit. p. 35.

<sup>257</sup> URIBE-URAN, Víctor. Insurgentes de Provincia: Tunja, Nueva Granada y el constitucionalismo en el Mundo Hispano en la década de 1810. Historia y MEMORIA, No. 5: Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2012. p. 17-48.

Para develar la significancia del tema, primero es necesario expresar que el constitucionalismo fundacional dio vuelco total a la precaria vida política del Absolutismo. En voces de Le Goff, da al traste con la Edad Media e inaugura la modernidad. El de Tunja, siendo novador, cobra mayor importancia en cuanto tuvo que plantarse en un verdadero erial socio-político heredado del régimen anterior, habida cuenta que, tratándose de una obra de derecho político, puede afirmarse que nació en este suelo sin bases castellanas análogas en qué cimentarse, porque allende tampoco existían. Además, como lo expresara don José Manuel Restrepo, historiador de la época, en la colonia: “[e]l estudio del derecho público y de la política estaba prohibido severamente por el gobierno español. Solo en el silencio de sus gabinetes, y con gran riesgo de sufrir las visitas inquisitoriales, podían algunas personas tomar ligeros conocimientos en estos ramos, tan necesarios para el régimen y la felicidad de las naciones”<sup>258</sup>. Igualmente, con novedosa y positiva actitud democrática el Acta de Tunja se distanció del planteamiento pro-monárquico del Acta del 20 de julio de 1810, ratificado en 1811 por la primera Constitución de Cundinamarca.

**2.3.1 EL Acta de Tunja. Replica en los demás Estados federados.** En cumplimiento de las *competencias residuales* soberanas (de soberanía interna), propio del sistema federal, conforme el artículo 7º del Acta General de la Unión, en materia de fiscalidad, las Provincias retuvieron para sí las siguientes taxativas atribuciones relativas a la fiscalidad: 1º. Darse su propio gobierno, “siempre popular y representativo y análogo al general de la Unión”, dividiendo el poder y señalando las normas de su conducción; 2º. La policía, el gobierno interior y económico de sus pueblos (...); “8º. Últimamente todo aquello que no siendo del interés general, ni expresamente delegado en los pactos siguientes de federación, se entiende siempre reservado y retenido...”. Con este numeral, el Acta acoge la antigua fórmula del sistema: lo que no corresponde a la Federación, por residuo, es de la competencia de los Estados miembros.

Teniendo en cuenta las anteriores competencias, a continuación examinamos en conjunto las cinco Actas fundantes que desarrollaron el Pacto de Unión de la Primera República, que acogieron el sistema federal de gobierno sobre la base de las ideas político-jurídicas iniciales consignadas en el Acta federativa de Tunja, convirtiéndose en un documento guía, en cuanto da apertura al sistema en mención, en nuestro caso en materia de fiscalidad. Aunque el liderazgo constituyente de Tunja es reconocido solo recientemente y de manera parcial. A manera de ilustración, para Vanegas Useche, “la necesidad de actualizar el pacto”, establecida en la de Tunja, “será tomada literalmente por la de Antioquia de 1812 y la de Neiva de 1815, y (...) por el Reglamento para el gobierno provisorio de la Provincia de Pamplona”<sup>259</sup>. Por su parte, para Marquardt, Tunja “[f]ue el Estado líder de la

---

<sup>258</sup> RESTREPO, José Manuel. Historia de la Revolución de Colombia, Vol. 1. Medellín: Universidad de Antioquia. 2009. p. 33.

<sup>259</sup> VANEGAS, Isidro. El constitucionalismo fundacional. Bogotá: Plural, 2012. p. 37.

Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada y, por eso, el gran contrincante del Estado bogotano de Cundinamarca”<sup>260</sup>. Por su parte, para Martínez Garnica, en su Acta, “al menos diez artículos son cosecha propia de los constituyentes tunjanos”<sup>261</sup>. Pudiéndose concluir que las demás constituciones federadas de la Unión habrían tomado directamente sus normas del modelo de Tunja o, posteriormente, de Antioquia, que fue la segunda federada.

Para facilitar el examen de la fiscalidad precisamos que en todas las Constituciones provinciales de la Unión Federal quedó claramente establecida la separación de los poderes en: legislatura, ejecutivo y judicial. Asimismo, como se registra en el cuadro siguiente (No. 7), en términos semejantes, mediante elecciones, en las cinco Provincias se concretó la idea *roussoniana* de la soberanía popular, y contrario con lo exigido en el régimen anterior, que el juramento del funcionario se hacía a favor del rey, en los Estados federativos de la Primera República, este protocolo administrativo se exigió para el cumplimiento de la ley, principalmente de la Constitución. Cooperando en la construcción del naciente *estado de derecho*.

**Cuadro 5**

ELECCIONES EN LAS CONSTITUCIONES FEDERATIVAS DE LA PRIMERA REPÚBLICA				
Tunja	Antioquia	Cartagena	Pamplona	Neiva
“Todas las elecciones deben ser libres, y cada Ciudadano tiene un derecho igual de concurrir mediata, o inmediatamente á la formación de las leyes, y al nombramiento de los Representantes ó funcionarios públicos” (sesión preliminar, cap. I-23).	“Todas las elecciones deben ser libres, y cada Ciudadano tiene un derecho igual de concurrir mediata, o inmediatamente á la formación de las Leyes, y al nombramiento de los Representantes y Funcionarios públicos” (tít. I, sección segunda, art. 1-26).	“Todas las elecciones deben ser libres, y cada Ciudadano tiene un derecho igual de concurrir mediata, o inmediatamente á la formación de las Leyes, y al nombramiento de los Representantes y Funcionarios públicos” (tít. I, sección segunda, art. 1-26).	“Todas las elecciones deben ser libres, y cada Ciudadano tiene un derecho igual de concurrir mediata, o inmediatamente á la formación de las Leyes, y al nombramiento de los Representantes y Funcionarios públicos” (tít. I, sección segunda, art. 1-26).	“Todas las elecciones deben ser libres, y cada Ciudadano tiene un derecho igual de concurrir mediata, o inmediatamente á la formación de las Leyes, y al nombramiento de los Representantes y Funcionarios públicos” (tít. I, sección segunda, art. 1-26).

**Fuente:** Constituciones provinciales. Datos recopilados por el autor.

Dentro del marco político-jurídico precedente, seguidamente aludimos a la fiscalidad (tesoro público), concretamente a lo relativo a la formalización político-legal de los ingresos y los gastos en la Primera República.

**2.3.2 El tesoro público.** De acuerdo con el Pacto de la Unión, de manera novedosa, cada Unidad federativa aprobó sus propias rentas. “En sentido opuesto, la Constitución de Cundinamarca de 1811 propuso una monarquía constitucional que mostró el carácter excluyente de los criollos frente a las castas inferiores, su pretensión de continuar centralizando los ingresos del resto de regiones y el temor de perder el dominio sobre el orden político legado por España”<sup>262</sup>. Así las cosas, la Constitución de Tunja adoptó figuras propias de un Estado moderno: la autorización

<sup>260</sup> MARQUARDT, Op.cit., p. 391.

<sup>261</sup> MARTÍNEZ GARNICA, Armando. Joaquín Camacho y su influencia en la Constitución de la Provincia de Tunja (1811), *En: Historia Y MEMORIA*, No. 5. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2012. p. 49-72.

<sup>262</sup> KALMANOVITZ y LÓPEZ, Op. cit. p. 81-113.

del tributo en simultánea con la representación, la autorización popular y la proporcionalidad; la legalidad del presupuesto y, por el momento decisivo de la guerra contra España, el gasto especial en dotación de la fuerza pública. De manera parcial así también lo decretaron las demás Actas federadas.

**Cuadro 6**

TESORO PÚBLICO. ESTADOS DE LA PRIMERA REPÚBLICA NEOGRANADINA					
Estado	Tunja	Antioquia	Cartagena	Pamplona	Neiva
Iniciativa del ejecutivo en impuestos	Sí. Secc. II. 1(bis)	No	Sí. Tít. V; art. 15	No	No
Representación del tributo	Sí. Secc. Preliminar. cap. 1, 16	Sí. Tít. I; secc. 2; art. 1-17	Sí. Tít. I; art. 1-21	No	Sí. Tít. I-16
Consentimiento personal del tributo (Hortensio)	Sí. Secc. Preliminar. cap. 1, 16	No.	No.	No	Si. Tít. I-17
Proporcionalidad tributaria y utilidad del gasto	Sí. Secc. Preliminar. Cap. 1, 5 Secc. Preliminar Cap. 1 – 15	Sí. Tít. I; secc. 2; art. 1-16	Sí. Tít. VI; art. 1-17	Sí. Art. 1-13.	Si. Tít. I-16.
Legalidad del Presupuesto	Sí. Secc. IV, 4. Sesión Preliminar, Cap. 3, 16	Sí. Tít. III; secc. 1; art. 1-29	Sí. Tít. VI; art. 1-16	Sí. Art. 1-20	Si. Tít. I; art. 1-17
Gasto especial en dotación de la fuerza pública	Sí. Sesión Preliminar, Cap. 3, 17.	No	No	Sí. Art. 1-129 y 150	No

**Fuente:** Constituciones provinciales. Datos recopilados por el autor.

**A. Iniciativa impositiva del Ejecutivo.** En primer lugar, atendiendo la usanza legislativa ya establecida en Inglaterra como en Estados Unidos de Norte América, en la Unión granadina apenas seguida por Cartagena, en materia impositiva, Tunja estableció como cometido único del Gobernador-Presidente, “activar y dirigir la recaudación de los impuestos” (secc. II, cap. 1-1bis). No la de imponerlos directamente. En doctrina, idea general primero propuesta por Locke para quien ninguna ley puede hacerse sin consentimiento del ejecutivo<sup>263</sup>. Para impuestos, luego precisada por Montesquieu, al afirmar: “Si el poder ejecutivo estatuye sobre la recaudación de impuestos de manera distinta que otorgando su consentimiento, no habrá tampoco libertad porque se transformaría en legislativo en el punto más importante de la legislación”<sup>264</sup>.

**B. Representación del tributo.** La Constitución de Antioquia fijó la misma figura que la de Tunja. Primero, sobre la representación del tributo manifestó que: “[n]ingún subsidio, carga, pecho, impuesto, ó contribución debe ser establecida, fixada puesta, ó abolida bajo de pretexto alguno, sin el consentimiento de los Representantes del Pueblo en la Legislatura” (tít. I. secc. 2, art. 1-17); agregando que “[s]olamente la Legislatura podrá imponer nuevas contribuciones, abolir las antiguas, que fueren contrarias al bien público, y establecer el orden, modo, y tiempo, con que deban cobrarse. El Pueblo no pagará ningún impuesto, subsidio, pecho ó contribución, que no haya sino establecida, ó aprobada por sus Representantes en la Legislatura: Se exceptuarán de estas reglas las contribuciones, que actualmente estan vigentes para sostener el Estado, las cuales

<sup>263</sup> LOCKE, Op. cit. p. 156.

<sup>264</sup> MONTESQUIEU. Op. cit. p. 121.

quedarán en toda su fuerza, y vigor, hasta que se determine otra cosa por el Poder Legislativo” (tít. III, secc. primera, art. 1-29). Igual que Tunja y Antioquia, Cartagena y Neiva también consignaron la figura del impuesto y la representación (tít. I. art. 1-21 y Tít. I-16, respectivamente). En Tunja, en cumplimiento del mandato constitucional, el 10 de diciembre de 1813, la Legislatura Provincial aprobó “la contribución extraordinaria de uno por ciento sobre el valor total de todas las propiedades”, como se puede verificar del informe del presidente del Estado, Dr. José María del Castillo.

JOSE MARIA DEL CASTILLO PRESIDENTE GOBERNADOR DE LA  
PROVINCIA DE TUNJA

A los habitantes de ella de qualquiera clase y condición que sean hago saber que la última Asamblea Provincial, en cuatro y once de Diciembre del año próximo pasado impuso la contribución extraordinaria de uno por ciento sobre el valor total de todas las propiedades consistentes en todo género de bienes raíces, muebles y semovientes, rentas y sueldos, sin eximir de ella a ninguna persona, clase ni Cuerpo, encargó a la Legislatura dispusiese el modo y forma de exigirla.

La Sala Legislativa en veinte y dos del mismo Diciembre y cinco de Enero de este año, acordó lo que estimó conveniente, y autorizó para lo demás al Poder Ejecutivo; y mandadas executar por mí en la última fecha referida, las anteriores resoluciones, fué necesario entrar en detalle de una operación tan complicada y difícil, tomar los debidos conocimientos, y procurar precaver los varios inconvenientes que a primera vista se presentaron.

Aun no están todos vencidos; pero como las necesidades públicas son graves, y no den espera para allanarlo todo, es llegado el tiempo de pasar por inconvenientes, y recaudar a la mayor posible brevedad la referida contribución, que es suave y corta, y que sirve para salvar y conservar á cada uno noventa y nueve partes de sus bienes.

Por tanto ordeno y mando a todos los habitantes que están sujetos á la contribución, que cumplan con las disposiciones que la prescriben en todas sus partes, sin dar el menos motivo de quexa; y a los Tribunales, Jueces y encargados de la exacción que la hagan executar y cumplir, sin admitir dilaciones, ni disputas que la entorpezcan. – Dado en el Palacio de Gobierno de Tunja á 10 de Julio de 1814.

José Maria del Castillo  
Gobernador del Estado

Joaquín Suarez  
Secretario<sup>265</sup>

**C. El tributo y el consentimiento popular.** Como Hortensio en la República Romana (año 287 a.n.e.), la Constitución de Tunja fue más allá de la representación estipulando en su Acta la directa contribución consentida por el Pueblo (secc. Preliminar, cap. 1-16). Figura seguida de cerca por Neiva al establecer que: i) “Ninguna contribución puede ser impuesta con otro fin que el de la utilidad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir a su establecimiento, de vigilar sobre su inversión y de hacerse dar cuenta” (Tít. I-16) y, ii). “Ningún subsidio, carga, pecho, impuesto o contribución debe ser establecida, fijada, puesta o abolida bajo

---

<sup>265</sup> ARCHIVO REGIONAL DE BOYACÁ. Archivo Histórico de Tunja. 10 de Julio de 1814. Legajo 474. fl. 2247.

de pretexto alguno sin el consentimiento del pueblo o de sus representantes...” (Tít. I-16,17). Las demás (Antioquia, Cartagena y Pamplona), no consignaron el directo consentimiento del pueblo en tributos.

En Tunja, en cabeza del Teniente Gobernador, Dr. Don Juan Nepomuceno Niño, reunidos en Sala de Cabildo, el mismo pueblo tunjano dispuso algunos tributos para los gastos del Estado:

En la ciudad de Tunja a treinta de noviembre de mil ochocientos catorce hallándose congregados en la Sala del Cabildo los vecinos de esta ciudad en virtud de la convocatoria que para (palabra ilegible) se les hizo las manifiesto e hizo presente el ciudadano Teniente Gobernador del estado en que se hallaban las cosas de la provincia y las necesidades y escases y de ser necesario y que en esta virtud coloco que para referirnos zera justa que se (aportar) una a contribuir con donativo correspondiente para los gastos prezisos y en consecuencia cada uno ofrecio lo siguiente.

- el ciudadano theniente gobernador ofrecio para su servicio de donativo la cantidad de doscientos pesos que en el día pondría en la herencia
- el ciudadano José Ramón (egreyguerra) que dona la cantidad de cien pesos que le adeuda el ciudadano dr. Francisco
- el ciudadano don Juan Agustín por ahora treinta pesos que de su sueldo tiene en el tesoro que seguirá la empresa de aguardiente de estanco, quatrocientos pesos que le debe Rafael Flores ciudadano de Santa Fe
- el ciudadano don Antonio Roxas por ahora veinticinco pesos y en (palabra ilegible) de balde en la (palabra ilegible) expedición desempeñando la placa de coronel de caballería y de treinta y dos pantalones
- el ciudadano Joaquín Vargas quatro pesos por ahora y un pantalón
- el ciudadano Manuel Fonseca ocho pesos
- el ciudadano Lucas Zediel quatro pesos
- el ciudadano Pedro Gutiérrez quatro pesos
- el ciudadano don Antonio Guebara diez pesos
- el ciudadano José María Calderon dos pesos
- el ciudadano Lorenzo de Medina dijo: que hace quince días dio al estado seiscientos pesos que tenía y que por esta razón no puede en el día contribuir con otra cosa
- el ciudadano Francisco Roxas dijo: que como (palabra ilegible) debe sien pesos de la (palabra ilegible) que sin preferencia del uno para cierto que debe satisfacer para de luego de (palabra ilegible)
- el ciudadano (palabra ilegible) Lopez ofrece donativo cincuenta pesos
- el ciudadano Javier Barragán cincuenta pesos
- el ciudadano (palabra ilegible) Monroy dos pesos
- el ciudadano Javier Mateos dos pesos
- el ciudadano don Cándido Andrés García cien pesos y dos vestidos
- el ciudadano Domingo Rozas tres pesos
- el ciudadano don Juan José por ahora veinte y tres pesos.
- el ciudadano José Maria Ramirez y su abuelo ciudadano José Ramirex cincuenta varas de manta
- el ciudadano don Francisco Xavier Cuevas por ahora diez pesos
- el ciudadano Domingo Azuero diez pesos
- el ciudadano Pastor Gavilán quatro pesos
- el ciudadano José Maria Sanchez quatro pesos

- el ciudadano don Francisco Xavier Torres dijo que ya ha donado anteriormente que en cuanto deja que por ahora da un bestido nuevo de pana color de zeniza que puede servir para un oficial
- el reverendo padre fray (dos palabras ilegibles) por su convento de predicadores diez reses y diez (palabra ilegible)
- el reverendo padre fray j Ramirex para su convento de San Agustín veinticinco pesos
- el reverendo padre fray Maldonado para su convento de predicadores veinte pesos
- el ciudadano Eustaquio Sanabria quarenta pesos
- el ciudadano Francisco Ramirez veinte pesos
- el ciudadano Mariano Florez ocho pesos
- el ciudadano francisco celis con una (tres palabras ilegibles) y un peso
- el ciudadano Manuel José Sanches ocho pesos
- el ciudadano José Antonio (palabra ilegible) ocho pesos
- el ciudadano don Leandro (una palabra ilegible) diez pesos
- el ciudadano José Maria a(x)guirre una res gorda por no tener el dinero
- el ciudadano Francisco (palabra ilegible) Angarita veinte pesos
- el ciudadano Nicolás Torres dos pesos
- el ciudadano Francisco Antonio b(xxx) diez pesos
- el ciudadano Eusebio Malo dos pesos
- el ciudadano Francisco Cortes ocho pesos
- Como igual le concluyo esta junta que firmo el señor Theniente gobernador para anterior de que doy fe

Juan N. Niño

José Dimas Acevedo<sup>266</sup>

**D. Utilidad y proporcionalidad del tributo.** En cuanto a la utilidad del tributo y su proporcionalidad, el Acta de Tunja estipuló que: “No pueden establecerse contribuciones algunas sino para la utilidad general; ellas deben ser repartidas entre los contribuyentes en razón de sus facultades, y todos los ciudadanos tienen derecho para concurrir a su establecimiento, para velar sobre su inversión y para dar cuenta de ellas” (secc. preliminar, cap. 1-15). En el tema, la de Antioquía copió literalmente a Tunja (tít. III; secc. 1; art. 1-29). Las siguiente copiaron bien a Tunja o a Antioquia. En lo inmediato histórico, la disposición tiene su fundamento en el art. 13 de la DUDHC, de 1789 que estipuló: “Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades”.

**E. Legalidad del presupuesto.** En cuanto a la legalidad del presupuesto, como la de Tunja, Antioquia tuvo dos mandatos novedosos, el primero de orden genérico, estableció que “[l]a Legislatura determinará por leyes fixas los gastos ordinarios del Estado” (tít. III, secc. primera, art. 1-32); el segundo, sobre la anualidad del presupuesto para la fuerza pública, que expresó: “[l]a Legislatura decretará anualmente las cantidades, que se han de invertir el año venidero en sostener

---

<sup>266</sup> ARCHIVO REGIONAL DE BOYACÁ. Archivo Histórico de Tunja. 30 de noviembre de 1814. Legajo 459.

armar, y disciplinar la fuerza pública, cuya suma quedará á disposición del Poder Ejecutivo, para que este la distribuya del modo que más convenga a la felicidad del Estado” (tít. III, secc. primera, art. 1-33).

A su manera, las demás Provincias fijaron análogos principios: Para Cartagena, “[e]l tesoro público está á la disposición de la Legislatura, y ninguna cantidad podrá librarse sobre él, sino en virtud de una concesión ó aplicación hecha por ella, y comunicada al Poder Ejecutivo” (tít. VI, art. 1-16); concretando que a la Legislatura “[l]e corresponde también exclusivamente la facultad de asignar las contribuciones que el pueblo debe pagar, crear unas y extinguir otras el tiempo de su duración, el modo con que deben cobrarse, y los ramos sobre que deben imponerse; y esta asignación irá fundada sobre el cálculo de los gastos que deben hacerse, y que al efecto pasará anualmente el poder ejecutivo al legislativo, proporcionando éste que siempre quede algun sobrante para gastos imprevistos” (tít. VI, art. 1-17).

Dentro de las atribuciones y deberes del Cuerpo Legislativo, Cartagena estableció: “Sancionar los impuestos municipales, que propongan las Municipalidades, para la formación de los fondos de Propios con que cubren sus atenciones” (art. 1-13). El Estado de Pamplona fijó novedosos principios tributarios y presupuestales, pues se comprometió a “[c]uidar de la aseguración e inversión de los fondos que tiene esta Provincia, destinados desde el antiguo Gobierno para fomento de la ilustración, de los cuales no se podrá aplicar a otro objeto cantidad alguna, sino es en virtud de libramiento del Gobernador, con anuencia y consentimiento del Cuerpo Legislativo” (art. 1-20). Además, sin fijar proporcionalidad, estipuló que “[t]odo Ciudadano es obligado a contribuir para los gastos públicos, y a sostener la Libertad, la igualdad y la propiedad y siempre que la Patria lo llame debe concurrir haciéndole el sacrificio de sus bienes, y de su persona si fuere necesario” (art. 1-150); y, salvo necesidad pública, finalmente, también relacionó tributo y consentimiento al expresar que: “Ningún Ciudadano debe ser privado de la menor porción de su propiedad, sin su consentimiento, sino en el caso, que la necesidad pública legalmente acreditada lo exija baxo la justa y precisa indemnización” (art. 1-129).

Neiva, con la redacción de Tunja, Antioquia y Cartagena insistió en la novedosa figura política de la representación (tít. I. art. 1-17); agregando una especie de control político sobre las inversiones públicas al estipular que: “[n]inguna contribución puede ser impuesta con otro fin que el de la utilidad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir a su establecimiento, de vigilar sobre su inversión y de hacerse dar cuenta” (tít. I, núm. 16).

**2.3.3 Ingresos y gastos en las Actas de la Primera República.** El siguiente cuadro resumen da cuenta de lo que, en la Primera República, incluida Cundinamarca en 1812 y Mariquita en 1815 (ya republicanas), se estipuló por ingresos y gastos. En general, como atribuciones propias de la Legislatura.

Cuadro 7

PRIMERA REPÚBLICA – ACTAS FUNDACIONALES. CLÁUSULAS SOBRE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS		
CONSTITUCIÓN FECHA	GASTOS PRESUPUESTO	INGRESOS (IMPUESTOS)
REPUBLICA DE TUNJA (9 DIC. 1811)	“Todos los años, luego que se reúna la Cámara de Representantes, el Poder Ejecutivo presentará a la Legislatura para su aprobación un Estado por mayor de las entradas que tenga el Tesoro común, y otros de los gastos que se hayan hecho en el año, y de las exigencias que quedan en la Tesorería general. Los que anualmente se imprimirán y publicarán” (secc. I, cap. 3-19).	“La Legislatura determinará por leyes fijas los gastos ordinarios del Estado” (secc. I, cap. 3-19).
REPUBLICA DE CUNDINAMARCA (17 ABRIL 1812)	“Al Poder Legislativo corresponde la facultad de asignar las contribuciones que deben pagarse por los pueblos, el modo como deben cobrarse y los ramos sobre que deban imponerse” y, “La asignación de impuestos se hará sobre el cálculo de los gastos que se deben hacer por el tesoro público, proporcionando que siempre quede algún <i>superávit</i> para los gastos imprevistos, lo que anualmente comunicará el Poder Ejecutivo al Legislativo” (Tít. IV, art. 37-38).	“Los gastos ordinarios que deben hacer debe hacer el Poder Ejecutivo deben ser decretados por el Legislativo”. “Para los gastos extraordinarios frecuentes del Poder Ejecutivo señalará el Poder Legislativo cierta cantidad”. “Para los gastos extraordinarios imprevistos deberá ocurrir el gobierno a la Legislatura”. (Tít. V, art. 12, 13, 14).
ESTADO DE ANTIOQUIA (3 MAYO 1812)	“Todos los años dentro de los ocho primeros días de las sesiones el Poder Ejecutivo presentará a la Legislatura para su aprobación un estado por mayor de las entradas que tenga el tesoro común, y otro de los gastos que se hayan hecho en aquel año y de las existencias que quedan en la Tesorería General, los que anualmente se publicaran e imprimirán cuando se halle completa la prensa de la República” (Tít. III, secc. 1-35).	“La Legislatura determinará por leyes fijas los gastos ordinarios del Estado” (Tít. III, secc. 1-32); “Ningún dinero se sacará del tesoro para un gasto extraordinario sin que preceda un decreto de la Legislatura. Por tanto, a ella toca el conceder o negar las cantidades necesarias para la apertura de caminos y canales, para las obras públicas... la que se dejará a disposición del Poder Ejecutivo, a quien corresponde emplearla en sus destinos”. (Tít. III, secc. 1-34).
ESTADO DE CARTAGENA DE INDIAS (14 JUNIO 1812)	Al Poder Legislativo, “Le corresponde también exclusivamente la facultad de asignar las contribuciones que el pueblo debe pagar, crear unas y extinguir otras, el tiempo de su duración, el modo como deben cobrarse, y los ramos sobre que deben imponerse; y esta asignación irá fundada sobre el cálculo de los gastos que deben hacerse y que al efecto pasará anualmente el Poder Ejecutivo al Legislativo, proporcionando éste que siempre quede algún sobrante para gastos imprevistos” (Tít. VI, art.17).	“El Tesoro Público está a la disposición de la Legislatura, y ninguna cantidad podrá librarse de él, sino en virtud de una concesión o aplicación hecha por ella y comunicada al Poder Ejecutivo. (Tít. VI, art.17).
PROVINCIA DE PAMPLONA (22 MAYO 1815)	Atribuciones del Cuerpo Legislativo... “Sancionar los impuestos municipales que propongan las Municipalidades, para la formación de los fondos de propios con que cubren sus atenciones” (Art. 1-13).	Atribuciones del Cuerpo Legislativo... “Velar sobre la inversión de los fondos públicos, y representar las mejoras, o reformas que estime convenientes” (Art. 1-19).
ESTADO DE MARIQUITA (4 AGOSTO 1815)	Atribuciones de la Legislatura... “Establecer impuestos territoriales sobre objetos propios y exclusivos de la Provincia...” y, “Velar sobre la inversión de los fondos públicos, y representar al Poder Ejecutivo de la Unión los abusos que note en la administración de las rentas y las reformas y mejoras que estime conveniente” (Tít. VII-3).	Atribuciones de la Legislatura, establecer impuestos territoriales, “y disponer de su inversión para el fomento de la policía interior, educación pública y demás ramos de su peculiar instituto, debiendo al efecto depositarse separadamente productos en el Tesoro general, del qual no podrá extraerse cantidad alguna sin libramiento expedido por el Gobernador con previa anuencia de la Legislatura” (Tít. VII-3).
ESTADO LIBRE DE NEIVA (31 AGOSTO 1815)	“Ninguna contribución puede ser impuesta con otro fin que el de la utilidad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir a su establecimiento, de vigilar sobre su inversión y de hacerse dar cuenta” y, “Ningún subsidio, carga, pecho, impuesto o contribución debe ser establecida, fijada, puesta o abolida bajo de pretexto alguno sin el consentimiento del pueblo o de sus representantes...” (Tít. I-16,17).	Al Poder Legislativo, que reside en el Colegio Electoral de la Provincia, corresponde “Velar sobre la inversión de los fondos públicos, representar al Poder Ejecutivo de la Unión los abusos que note en la administración de las rentas...” (Tít. V-2).

Fuente: Constituciones provinciales, Primera República. Datos recopilados por el autor.

**2.3.4 La Reconquista.** En síntesis, con la Reconquista se reunificaron en el monarca los ‘tres poderes’ que habían sido instituidos en la Primera República y temporalmente se abandonó el derecho público; pues, el 6 de junio de 1816 se editó

el llamado decreto anti-constitucionalista de Morillo, ordenando la entrega de todas las constituciones rebeldes al nuevo gobierno militar, cuyo texto expresa:

Don Pablo Morillo, Teniente General de los Reales Ejércitos, General en Jefe del Ejército expedicionario pacificador de esta Costa Firme, por el Rey, nuestro Señor Don Fernando VII que Dios guarde.

A todas las Provincias y lugares de este Nuevo Reino de Granada, y a todos y cada uno de sus habitantes de cualquier estado, clase y condición que sean, hago saber.

ART. 1º. En todos los Pueblos, [...] sus vecinos presentarán sin excusa al Comandante Militar, y en su defecto al Gefe Político, todas las armas sea de la clase que fuesen, y bajo las penas que las leyes imponen a los encubridores en tales casos, siempre que pasado el término indicado se les averigüe la ocultación.

ART. 2º. Del mismo modo serán obligados a entregar y declarar los caudales, fincas, alhajas, máquinas, libros, y todos los bienes tanto muebles como rayces que hubiesen recibido [...] pertenecientes al Real Fisco, bien le correspondan por razón de depósito, ó bien por cualquier motivo sin que puedan exceptuarse sin pretexto alguno de ser comprendidos en este Capítulo los Eclesiásticos así seculares como regulares, pues aun quando a lo que se denuncie ó presente tenga derecho, alguna Iglesia o Comunidad, siempre deberán declararlo y consultarlo con el Gobierno [...]

ART. 4º. Todas las proclamas, boletines, libros, Constituciones y todo género de impresos por los rebeldes, y publicados con su permiso, serán presentados, y entregados al Comandante Militar de cada Departamento [...]

ART. 5º. Los habitantes y vecinos de cada uno de los Pueblos del Reyno no admitirán en sus casas huéspedes sin conocimiento del Comandante Militar [...]

ART. 7º. En todos los Pueblos, tanto justicias territoriales, como los vecinos; será de su obligación, y de su particular vigilancia, perseguir y aprender a todo hombre malhechor, y á todos aquellos que traten de seducir, corromper, y alarmar los lugares en contra de los derechos del Rey, [...]

Dado en el Quartel Gral. de Santafé con acuerdo del Sr. Auditor Gral. del Ejército Dr. D. Faustino Martínez. Quartel Gral. de Santafé, 6 de junio de 1816.

Morillo – Martínez

Santafé, por Juan Rodríguez Molano

Año de 1816<sup>267</sup>.

Hasta aquí podemos concluir que contrario de lo consignado en el constitucionalismo de la Primera República, en particular en las Provincias Unidas, como lo expresa Abella, en la reconquista, tanto en ingresos como en apropiaciones, “Morillo actuó sin obediencia a ninguna ley: donativos, contribuciones y multas se invirtieron en gastos del ejército”<sup>268</sup>.

**2.3.5 Segunda República.** Desde el punto de vista de la posibilidad político-jurídica de poder en el territorio, en Colombia, las constituciones de la Segunda República, en general, se discriminan de la siguiente manera:

---

<sup>267</sup> MARQUARDT, Op. cit. p. 571-572.

<sup>268</sup> ABELLA, Op. cit. p. 194.

Cuadro 8

CONSTITUCIONES NACIONALES DE COLOMBIA. SEGUNDA REPÚBLICA		
FECHA DE EXPEDICIÓN	NOMBRE DEL ESTADO	TIPO DE ESTADO
30 de agosto de 1821	Gran Colombia	Centralista
5 de mayo de 1830	Gran Colombia (desmembrada)	Centralista
1 de marzo de 1832	Nueva Granada	Centralista
20 de abril de 1843	Nueva Granada	Centralista
21 de mayo de 1853	Estados federales de la Nueva Granada	Centro-federal
22 de mayo de 1858	Confederación Granadina	Edo. Autonómico
8 de mayo de 1863	Estados Unidos de Colombia	Federalista
7 de sept. de 1886	República de Colombia	Centralista
4 de julio de 1991	República de Colombia	Centralista

Fuente: Constituciones nacionales de Colombia. Datos recopilados por el autor.

A continuación, en cada una de las Actas precedentes precisamos su mandato fiscalista -ingresos y gastos públicos-, determinando, desde esta materia, el grado de desarrollo social y de autonomía política en cada momento histórico -constitucional de Colombia, porque, recogiendo las palabras de Schumpeter, este tema es “uno de los mejores puntos de partida para la investigación social, especialmente, aunque no de manera exclusiva, para el de la actividad política”<sup>269</sup>. Desde esta perspectiva, los mandatos constitucionales que reservan para la ley los ingresos y gastos públicos es un buen inicio sociopolítico.

Cuadro 9

LA FISCALIDAD EN LA SEGUNDA REPÚBLICA			
CONSTITUCIONES DE COLOMBIA	INGRESOS - IMPUESTOS	PRESUPUESTO DE GASTOS	PAPEL DE LAS ENTIDADES SECCIONALES
<b>LA GRAN COLOMBIA 1821</b>	Las leyes podrán tener origen en cualquiera de las dos Cámaras. “Se exceptúan las leyes sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener origen sino en la Cámara de representantes; pero quedando al Senado el derecho de adicionarlas, alterarlas o rehusarlas” (art. 42).	Son atribuciones exclusivamente propias del congreso: “Fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo” (art. 55-1).	La Gran Colombia, dada su extensión (Nueva Granada, Venezuela, Ecuador y Panamá), por ley del 25 de junio de 1824, quedó integrada por 12 departamentos y 37 provincias. En la Dictadura de Bolívar, en noviembre de 1828, se eliminaron los concejos municipales (p. 156)
<b>LA GRAN COLOMBIA 1830</b>	Son atribuciones exclusivas del congreso... “Establecer los impuestos, derechos o contribuciones nacionales” (art. 36-2).	Son atribuciones exclusivas del congreso: “Decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presentará el Ministro de Estado en el Despacho de Hacienda, y una suma extraordinaria para los gastos imprevistos (art. 36-1).	Estableció en los departamentos las cámaras de Distrito, con funciones de descentralización en lo administrativo y restituyó los concejos municipales en las capitales de departamento y en las de cantones, previo el cumplimiento de algunos requisitos (173)
<b>ESTADO DE LA NUEVA GRANADA 1832</b>	Son atribuciones exclusivas del Congreso... “Establecer los impuestos, derechos y contribuciones nacionales” (art. 74-2).	Son atribuciones exclusivas del Congreso: 1. “Decretar los gastos públicos en cada sesión anual, en vista de los presupuestos que al principio de las sesiones le presentará el Poder Ejecutivo por medio del Secretario de Hacienda” (art.74-1).	Estableció las cámaras provinciales, entre otras, con la función de “decretar contribuciones y arbitrios”, pero con ratificación del Congreso (secc. 2ª) (189). La ley de 19 de mayo de 1834 otorgó a las provincias, cantones y parroquias la facultad de imponer derechos de pasaje, pontazgo y peaje (195)
	Son atribuciones exclusivas del Congreso... “Establecer los impuestos y contribuciones nacionales” (art.67-2).	Son atribuciones exclusivas del Congreso... “Apropiar en cada reunión ordinaria del Congreso las cantidades que del Tesoro nacional pueden extraerse para gastos ordinarios del	La Constitución representó más centralismo. Pero, la Ley de 3 de junio de 1848 otorgó a las provincias, cantones y parroquias mayor autonomía administrativa.

<sup>269</sup> SCHUMPETER. Op. cit. p. 62.

<b>REPÚBLICA DE LA NUEVA GRANADA 1843</b>		siguiente año económico, y en las mismas o en las extraordinarias, para gastos extraordinarios, cuando sea necesario hacerlos" (67-1).	A las Cámaras provinciales y a los cabildos parroquiales, para su respectivo territorio, les facultó para aprobar el presupuesto de ingresos y gastos, e impuestos y contribuciones (247) (252p.).
<b>REPÚBLICA DE LA NUEVA GRANADA 1853</b>	Del Régimen Municipal. "No puede una provincia someter a los granadinos de otra provincia, ni sus propiedades, a obligaciones ni gravámenes a que no estén sujetos a los granadinos, productos y propiedades de la misma provincia, ni privarlos de los derechos o protección de que deben disfrutar los de la misma provincia, teniendo las condiciones exigidas respecto de los naturales de ella" (art. 49).	"El Congreso vota anualmente los gastos públicos nacionales, en vista de los presupuestos que le presente el Poder Ejecutivo, formados con arreglo a las disposiciones de la ley; examina y aprueba la cuenta del Presupuesto y del Tesoro, que le presente el mismo Poder Ejecutivo..." (art. 23). "No se hará del Tesoro nacional gasto alguno para el cual no haya apropiado el Congreso la cantidad correspondiente, ni en mayor cantidad que la apropiada" (art. 56).	La Constitución estableció que cada Provincia tenía poder constitucional para organizarse internamente, de su gobierno hizo parte la Legislatura (cap. VIII). A partir de 1855 hasta su vigencia, en 1858, se crearon 8 Estados federados (269, 277)
<b>CONFEDERACIÓN GRANADINA 1858</b>	Son atribuciones exclusivas del Congreso... "Establecer las contribuciones e impuestos necesarios para atender a los gastos del servicio de la Confederación" (art. 29-4).	Son atribuciones exclusivas del Congreso... "Apropiar las cantidades que del Tesoro de la Confederación hayan de extraerse para los gastos que son de cargo de la misma Confederación" (art. 29-1).	Ver: Cap. II de la constitución. Al suprimir la soberanía de los Estados federados, pero con la posibilidad de legislar (creemos), se inauguró en Colombia la autonomía política del nivel territorial en Colombia.
<b>ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA 1863</b>	Son atribuciones exclusivas del Congreso... "Apropiar anualmente las cantidades que del Tesoro de la Unión hayan de extraerse para los gastos nacionales" (art. 49-1).		A manera de ilustración: Al Presidente del Estado Soberano de Boyacá, corresponde: "Presentar a la Asamblea... el presupuesto de rentas i gastos del Estado" (Constitución del Estado, Tit. 9).
<b>REPÚBLICA DE COLOMBIA 1886</b>	Corresponde al congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: "Establecer las rentas nacionales..."; "Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija (art. 76-11-13 original)	Corresponde al congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: "...fijar los gastos de la Administración (art. 76-11).	Art. 183. "Habrá en cada departamento una corporación administrativa denominada Asamblea departamental..." (JM Samper: 153, 160, 161, 451).

**Fuente:** Constituciones Nacionales; SUESCÚN, Armando. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Tunja: UPTC – IIFA, 2008; SAMPER, José María. Derecho Público Interno. Vol. 2. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. 1951.

En cada una de las Actas precedentes precisamos su mandato fiscalista (ingresos y gastos públicos), para determinar, en su momento, desde esta materia, el grado de descentralización política y administrativa.

La Constitución de 1821, sancionada por el General Bolívar el 6 de octubre del mismo año, acogió la idea centralista de don Vicente Azuero, considerando como prioridad del momento una mayor unidad de mando, aunque, irónicamente, federalismo también signifique unidad. Sin embargo, "[d]e antemano se sabía que Bolívar era decididamente amigo del régimen central"<sup>270</sup>. Situación explicable dada la falta de fe del Gobierno en los nuevos asociados políticos, pues en discurso previo el Libertador-Presidente había manifestado que "[l]a libertad... es un alimento succulento, pero de difícil digestión. Nuestros débiles conciudadanos tendrán que enrobustecer su espíritu mucho antes que logren digerir el saludable nutritivo de la

<sup>270</sup> CRUZ SANTOS, Abel. Introducción. En: Congreso de Cúcuta de 1821. Constitución y leyes, vol. 21. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1971. p. 7-22.

Libertad”<sup>271</sup>. Ya en materia de fiscalidad, las funciones constitucionales del Congreso se concretaron en fijar impuestos, derechos o contribuciones; velar sobre su inversión, recibiendo cuentas de ella de parte del Ejecutivo. Sobre gastos públicos, cada año fijaba el presupuesto según proyecto presentado por el Ejecutivo; igualmente, tuvo la facultad de contraer deuda sobre el crédito de Colombia y establecer un banco nacional (Art. 55). En simultánea con su función constituyente, en el mismo año 1821, el Congreso de Cúcuta llevó a cabo una significativa tarea legislativa por lo cual merecería el mote de *Admirable*<sup>272</sup>. Es el caso de la Ley de 21 de julio que, con indemnización a sus propietarios, ordenó la libertad de partos de las esclavas (art. 1). Directamente en materia fiscal, se destaca la siguiente legislación: el Decreto de 28 de septiembre que abolió el derecho de sisa (tributo por venta de cosas, según peso y medida), y el impuesto del 5%, de *exportación interior*, recaudado de los frutos transportados entre provincias y entre pueblos, éstos incluso en la propia provincia; el Decreto de 29 de septiembre que permitió la importación de tabacos extranjeros con el pago del 50 por 100 de derechos de importación; la Ley de 29 de septiembre que prohibió absolutamente la importación de café, cacao, añil, azúcares y melazas, y eximió del pago de derechos de importación a libros impresos en cualquier idioma, mapas, cartas geográficas, instrumentos y aparatos filosóficos, gravados, pinturas, estatuas, herramientas de agricultura, plantas y semillas, máquinas y utensilios, máquinas y aparatos de imprenta, oro plata y otros metales preciosos; la Ley del 28 de septiembre, considerando “[q]ue siendo una sola República deben ser uniformes los derechos de importación”, estableció un impuesto *ad-valorem* sobre importaciones (con variaciones entre 15 y 35 por 100); la Ley del 29 de septiembre ordenó que todas las monedas de oro y plata que se acuñaran en Colombia tuvieran el mismo peso y ley que las que batía el gobierno español. Sin embargo, por diversas razones, se concluyó que la unificación monetaria no podría operar<sup>273</sup>. Finalmente, la Ley del 30 de septiembre creó un impuesto sobre las rentas o ganancias de los ciudadanos, con tarifa diferenciada, sobre bienes raíces, semovientes, bienes productivos, censos, capitales, réditos, “el más trascendental de todos”<sup>274</sup>; implicando “un audaz viraje en el sistema tributario, que contrastaba con el régimen fiscal colonial, conformado por impuestos indirectos. Colombia fue el primer país americano en establecer el impuesto directo”<sup>275</sup>.

La Constitución de 1830, de corta duración, por primera vez en la Segunda República, estableció las cámaras de distrito de los departamentos, con algunas funciones de descentralización administrativa, y restableció los concejos municipales, cerrados en las capitales de departamento y en las de cantones, en

---

<sup>271</sup> BOLÍVAR, Simón. Escritos Políticos. Madrid: Alianza Editorial, 1979. p. 62.

<sup>272</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Vol. 3. Op. cit. p. 110.

<sup>273</sup> CRUZ SANTOS, Abel. Introducción. Op. cit. p. 7-22.

<sup>274</sup> Ídem.

<sup>275</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Op. cit. p. 107.

1828 en la Dictadura de Bolívar<sup>276</sup>. La de 1832 (del 1 de marzo), denominó al país Estado de la Nueva Granada. Como una de las atribuciones de las cámaras provinciales estipuló: “Decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el especial servicio de la provincia; pero dichas contribuciones y arbitrios no podrán llevarse a efecto hasta que no hayan sido aprobadas por el Congreso” (art. 160-7). A pesar de la subordinación al Congreso, como en el sistema federal de la Primera República (1811-1816), por segunda vez, las cámaras provinciales tenían competencia en establecer contribuciones y arbitrios en cada provincia, elemento fundamental en pro de su autonomía político-administrativa. Además, “[l]a Ley 19 de mayo de 1834 otorgó a las provincias, cantones y parroquias la facultad de imponer derechos de pasaje, pontazgo y peaje”<sup>277</sup>. La de 1843, profundizó el centralismo político y administrativo degradando la autonomía de las provincias. Primero, abolió la facultad de las cámaras provinciales de presentar nombres al Poder Ejecutivo para que nombrara el Gobernador; en su reemplazo, estableció que sería de libre nombramiento y amovible a voluntad del Poder Ejecutivo (art. 131). En materia fiscal propiamente, se regresó al régimen colonial centralista y autoritario. Sin embargo, durante su vigencia se aprobó la ley del 3 de junio de 1848 “orgánica de la administración y régimen municipal”, conocida como del *‘poder municipal’*; “representa un avance de importancia hacia las libertades municipales y el desarrollo ulterior del poder municipal”<sup>278</sup>. En fiscalidad, asignó a las cámaras provinciales, aprobar el presupuesto de rentas y gastos de las provincias, y establecer en ellas impuestos y contribuciones; y a los cabildos parroquiales o distritales, establecer los impuestos necesarios para atender el funcionamiento de sus territorios.

La Constitución de 1853, expedida por el Congreso el 21 de mayo, como las precedentes de la Segunda República, en su encabezamiento, invocó el nombre de Dios, legislador del universo, pero diferenciándose de ellas en cuanto fue expedida por autoridad del pueblo. Su denominación, centro-federal, obedece a que siendo centralista estipuló que “[c]ada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetivos de competencia del Gobierno general...” (art. 48). En tal sentido cada una pudo expedir su propia constitución, y elegir gobernador y magistrados de tribunales superiores. En el texto se estableció la posibilidad de su reforma mediante una ley especial (art. 57), lo que permitió al Congreso expedir el Acto Adicional de 27 de febrero de 1855, por el cual se creó el Estado de Panamá y asignó al Congreso la facultad de establecer otros estados federados, de la siguiente manera: “Artículo 12. Una ley podrá erigir en Estado que sea regido conforme al presente Acto Legislativo, cualquier porción del territorio de la Nueva Granada. La ley que contenga la erección de un Estado tendrá la misma fuerza que el presente Acto de reforma constitucional; no pudiendo ser reformado sino por los

---

<sup>276</sup> *Ibíd.*, p. 173.

<sup>277</sup> *Ibíd.*, p. 195.

<sup>278</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, *Op.cit.*, p. 40.

mismos trámites de la Constitución”. En conclusión, a finales de 1856, Panamá y Antioquia son los dos únicos Estados federados establecidos, presentándose en la “Nueva Granada el fenómeno insólito de la coexistencia de dos Estados federales y más veinte provincias que no lo eran”<sup>279</sup>. Igualmente, “para fines de 1857 muchas de las provincias se habían transformado en estados soberanos dentro de un Estado unitario”<sup>280</sup>. Constitucionalmente, hasta principios de 1861, se tenía una paradójica situación política: bajo una constitución centralista, existían ocho estados federados; pues el de Tolima fue creado solo el 12 de abril de 1861, por el General Mosquera.

**Cuadro 10**

DIVISIÓN POLÍTICA TERRITORIAL 1856 – 1886		
Acto de creación	Estado	Provincias/Territorios integrantes
Acto Adicional de 27 de febrero de 1855	Estado de Panamá	Provincia de Panamá
Ley de 11 de junio de 1856	Estado de Antioquia	Provincia de Antioquia
Ley de 13 de mayo de 1857	Estado de Santander	Provincia de Socorro y Pamplona
Ley de 15 de junio de 1857	Estado de Cauca	Buenaventura, Cauca, Chocó; Pasto y Popayán; y el territorio de Caquetá
Ley de 15 de junio de 1857	Estado de Cundinamarca	Bogotá, Mariquita, y Neiva
Ley de 15 de junio de 1857	Estado de Boyacá	Casanare, Tundama, Tunja y Vélez (menos el antiguo cantón de Vélez)
Ley de 15 de junio de 1857	Estado de Bolívar	Cartagena, Sabanilla y Mompos (la parte oeste del Magdalena)
Ley de 15 de junio de 1857	Estado de Magdalena	Riohacha, Santa Marta, el territorio de la Guajira y Mompos (el este del Magdalena).
Decreto de 12 de abril de 1861	Estado de Tolima	Provincias de Mariquita y de Neiva

**Fuente:** Datos recopilados por el autor.

Para nuestro propósito autonómico, especial análisis merece la Constitución de 1858 que le dio al país el nombre de *Confederación Granadina*, pero que, realmente, no lo fue, y sí más bien, hasta donde el lenguaje entonces alcanzaba, una moderada Federación centrípeta. Pues, aunque otorgó todos los poderes públicos a los Estados, salvo los que la propia Carta les prohibió o consagró como especiales de la *Confederación* (art. 8), el art. 10 estipuló que en cada Estado se debían cumplir la Constitución, los decretos y las órdenes del Presidente de la Confederación y los mandamientos de los tribunales y juzgados nacionales. Además, el art. 50 estableció como facultad de la Corte Suprema suspender los actos de las Legislaturas de los Estados en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Confederación, aunque tal decisión debía ser sometida al Senado que, en últimas, los validaba o los invalidaba (art. 50).

Así describe el profesor Suescún la Constitución de 1858:

La Constitución de 1858, introdujo algunas modificaciones en la estructura del Estado: suprimió el régimen centralista que había prevalecido desde 1821 y

<sup>279</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Op. cit. p. 278.

<sup>280</sup> VALENCIA VILA, Hernando. Cartas de Batalla – Una crítica del constitucionalismo colombiano. 2 ed. Bogotá: Cerec, 1997. p. 135.

adoptó el federalista con algunas limitaciones, como las siguientes: reservó para el Gobierno general la reorganización y reforma del gobierno de la Confederación, el orden y la tranquilidad interior, la dirección de la fuerza pública, la creación de nuevos Estados, la decisión de las cuestiones y diferencias que ocurrieren entre los Estados (art. 15). Le cambió el nombre a la República de la Nueva Granada por el de Confederación Granadina; las asambleas legislativas estatales quedaron con la facultad de dictar leyes de carácter civil y penal que debían regir con sus propios territorios, con lo cual se dio origen a dos niveles de legislaturas distintas: la que emanaba del Congreso, para los asuntos de competencia de la Confederación, y las que expedían las asambleas de los Estados, sobre los asuntos exclusivos de éstos; las facultades del Presidente fueron aumentadas; a las facultades ordinarias de la Corte Suprema de Justicia, le fue agregada la de suspender los actos de las legislaturas de los Estados, cuando fueren contrarias a la Constitución o a las leyes de la Confederación, primer paso hacia el control jurisdiccional de la Constitución y las leyes. Así mismo, suprimió el carácter de soberanos de los Estados federales, que les había concedido el Congreso en años anteriores, lo cual redujo en parte su órbita de acción, en beneficio del gobierno central<sup>281</sup>.

De lo precedente se puede concluir que sin importar el nombre de *Confederación Granadina* y que, por lo mismo, cada Estado hubiera tenido su propia Constitución federada, la Carta de 1858 estableció un modelo intermedio de reparto territorial del poder sobre el que Valencia Villa afirma que: “[l]a cuarta y última constitución neogranadina no consiguió crear la democracia política pero introdujo en la estructura jerárquica de la sociedad colombiana una fuerza centrífuga que condujo al país al federalismo y permitió así que las oligarquías provinciales de comerciantes y agroexportadores realizaran sus intereses estratégicos”<sup>282</sup>. Figura de moderada federación, adoptada por España en 1931 con la denominación de Estado autonómico; por Italia en 1947, Francia en 1958 y nuevamente España en 1978. Modelo retomado por Colombia en 1991.

La Constitución del 8 de mayo de 1863 o de Rionegro, que denominó al país como Estados Unidos de Colombia, además de federal a ultranza, es una genuina obra de nuestra cultura constitucional<sup>283</sup>. En su art. 16 se instituyeron las competencias residuales: “Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, son de exclusiva competencia de los mismos Estados”. En materia de fiscalidad, al Gobierno general quedó sometido “[e]l establecimiento, la organización y administración del crédito público y de las rentas nacionales” (art. 17-3); y al Congreso: “Apropiar anualmente las cantidades que del Tesoro de la Unión hayan de extraerse para los gastos nacionales”. En consecuencia, a los Estados, que guardaron para sí los atributos de soberanía interna no cedidos a la Unión, les queda la competencia impositiva de fijar contribuciones, conocida como *soberanía fiscal*; pero, como la capacidad

---

<sup>281</sup> SUESCÚN, Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Op. cit. p. 286-287.

<sup>282</sup> VALENCIA VILLA, Hernando. Op. cit. p. 134.

<sup>283</sup> *Ibíd.*, p. 137.

impositiva de los asociados es finita, esta facultad debe quedar delimitada de forma taxativa.

Es válido advertir que, en el país, en el periodo federal, algunas unidades federativas tuvieron más de una Constitución, aquí solo referimos a una, precisando su año de expedición, aludiendo a sus ingresos y gastos públicos.

Cuadro 11

<b>SISTEMA FEDERAL – ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA PAPEL FISCAL DE LAS LEGISLATURAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (1857-1886)</b>		
<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA (AÑO)</b>	<b>PRESUPUESTO DE INGRESOS / IMPUESTOS</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>
<b>ESTADO DE CUNDINAMARCA 1857</b>	Atribuciones de la Lejislatura: “Establecer los impuestos i las contribuciones que fueren necesarias para los gastos públicos (Art. 31-3).	Atribuciones de la Lejislatura: “Apropiar las cantidades que puedan estraerse del Tesoro del Estado, para los gastos públicos de su servicio en cada periodo fiscal, que será de dos años” (art. 31-2).
<b>ESTADO SOBERANO ANTIOQUIA 1877</b>	Atribuciones de la Asamblea Legislativa: “Espedir en sus sesiones ordinarias la lei de presupuesto de rentas i gastos el Estado” (art. 25-4).	Atribuciones de la Asamblea Legislativa: “Espedir en sus sesiones ordinarias la lei de presupuesto de rentas i gastos el Estado” (art. 25-4).
<b>ESTADO DEL MAGDALENA 1857</b>	Atribuciones de la Asamblea Lejislativa: Decretar las contribuciones e impuestos necesarios para proveer los gastos del Estado, fijando cada año el Presupuesto de rentas, conforme al cual deban cobrarse las contribuciones e impuestos; i el Presupuesto de gastos, conforme al cual deban hacerse los del Estado (art. 19-3).	Atribuciones de la Asamblea Lejislativa: “Aprobar o no la cuenta del Presupuesto i del Tesoro, correspondiente al año anterior, que le presente el Jefe Superior (art.19-4).
<b>CONSTITUCIÓN PARA EL ESTADO DE SANTANDER 1859</b>	Deberes del granadino miembro del Estado: “El pago de las contribuciones públicas decretadas legalmente para atender a los gastos que demanda el servicio de la administración” (art. 2-2).	Disposiciones Generales: “No se hará del Tesoro del estado gasto alguno para el cual la Asamblea no haya apropiado la cantidad correspondiente.” (art. 34)
<b>ESTADO SOBERANO DE BOYACÁ 1863</b>	Disposiciones varias: “Ninguna renta, contribución o impuesto será exigible sin que se haya incluido nominalmente en el Presupuesto que la Asamblea Lejislativa debe espedir cada año. Esceptuase el caso de guerra” (art. 63).	Atribuciones del Presidente del Estado: “Presentar a la Asamblea en los primeros días de sus sesiones ordinarias, el presupuesto de rentas i gastos del Estado, i la cuenta del presupuesto i del Tesoro” (art. 46-10); y “No se hará del Tesoro del Estado gasto alguno para el cual la Asamblea no haya apropiado la cantidad correspondiente” (art. 62)
<b>ESTADO SOBERANO DEL CAUCA 1857</b>	Atribuciones de la Lejislatura del Estado: “Fijar en cada reunión ordinaria el Presupuesto de rentas y gastos del Estado” (art. 41-1).	Atribuciones de la Lejislatura del Estado: “Fijar en cada reunión ordinaria el Presupuesto de rentas y gastos del Estado” (art.41-1).
<b>ESTADO DE BOLIVAR 1857</b>	Del Gobernador y sus agentes: “Presentar juntamente con el informe, la cuenta del Presupuesto y del Tesoro correspondiente al último periodo económico, así como también el Presupuesto de rentas y gastos para el siguiente, y los datos estadísticos que sean necesarios” (art. 15)	Disposiciones varias: “No podrá hacerse gasto alguno del Tesoro Público, sin que se haya apropiado por la Asamblea Lejislativa la cantidad correspondiente”. (art. 71)
<b>ESTADO SOBERANO DEL TOLIMA 1861</b>	Atribuciones de la Asamblea: “Establecer las contribuciones necesarias para los gastos públicos” (art. 19-1).	Atribuciones de la Asamblea: “Apropiar las cantidades que hayan de estraerse del Tesoro del Estado para los gastos públicos en cada periodo fiscal, que será el de un año (art. 19-2).
<b>ESTADO DE PANAMÁ 1863</b>	Atribuciones de la Asamblea Lejislativa: “Apropiar las cantidades que hayan de estraerse del Tesoro del Estado para los gastos públicos en cada periodo fiscal, que será de un año común. En tiempo de paz no podrá apropiarse	Atribuciones de la Asamblea Lejislativa: “Apropiar las cantidades que hayan de estraerse del Tesoro del Estado, para los gastos públicos, en cada periodo fiscal, que será de un año común” (art. 62-3. Constitución de 1873).

	mayor suma de la a que asciendan las entradas probables" (art. 43-8).	
--	---	--

Fuente: Constituciones federativas de los Estados Unidos de Colombia. Datos recopilados por el autor.

En su momento, y también después, las críticas al Sistema Federal a ultranza adoptado en 1863, fueron frecuentes y ácidas. Por lo más técnica, referimos la del abogado José Joaquín Guerra, quien, apuntándole a la médula del sistema afirma: "De modo que unos Estados soberanos e independientes forman una Nación soberana e independiente: fraseología liberal que, tratando de engañar con la forma halagadora, cae en el absurdo. No se puede concebir una soberanía dentro de otra, *statum in statu*; esto lo saben los principiantes de la escuela de jurisprudencia..."<sup>284</sup>. No obstante, el señor Guerra no hace alusión al sistema ídem de los EEUU, construido en 1787 sobre la base de la Escuela Pitagórica griega, centrada en la racionalidad del universo<sup>285</sup>.

La Constitución de 1886 nuevamente centralizó al país. Desde la instalación del Consejo Nacional de Delegatarios, para su redacción, Núñez afirmó que:

El régimen constitucional de Rionegro, productor permanente de discordias, ha quedado destruido a virtud de acontecimientos revolucionarios que terminaron con la victoria del gobierno (...) El movimiento político victorioso debe cambiar el sistema federal por uno rígidamente centralista... Sobre las ruinas del federalismo es preciso levantar una poderosa república unitaria... La república unitaria tiene que disponer de un vigoroso ejército nacional que sirva de apoyo a la aclimatación de la paz... Las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse en vez de progresar.

El Preámbulo de la Constitución comenzó con la expresión: "En nombre de Dios fuente suprema de toda autoridad", reemplazando al pueblo como fuente del poder político. Su art. 1 dispuso: "La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria". En fiscalidad, estipuló que corresponde al Congreso: "Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (art. 76-13). Sin embargo, facultó al Congreso para "[r]evestir, *pro tempore*, al Presidente de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje" (art. 76-12), y al presidente, para ejercer las facultades a que se refiere el artículo 76-12. En consecuencia, al menos desde 1886, hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 (más de una centuria), en Colombia, consuetudinariamente, los impuestos fueron decretados por vía extraordinaria, desconociendo los viejos mandatos democráticos de la Cultura Occidental, en

<sup>284</sup> GUERRA, José Joaquín. Estudios históricos. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1952. p. 258.

<sup>285</sup> Escuela fundada por Pitágoras de Samos (570-496). Es simultáneamente ascética, filosófica y científica. En lo racional, afirma que solo reinará la armonía cuando las pasiones se sometan a la ley cósmica, que es posible de conocer solo por los sabios; y que la teoría de los números hace de la ciencia un medio de liberarnos de la sensibilidad y remontarnos al orden cósmico divino. En: SCHURE, Eduardo. Los grandes iniciados. México: Olimpo, 1969. p. 175.

fiscalidad concretados en 1215 en la Carta Magna y, doctrinariamente, de manera general, en el *Segundo Tratado* de Locke.

Por lo mismo, para Colombia, a partir de 1886, la tesis de organización estatal referida a “*centralización política y descentralización administrativa*”, sintetiza la relación Nación y entidades territoriales. Relación que *grosso modo* continuó con la Constitución de 1991, pero, en nuestro tema, con dos grandes diferencias: primera, que su art. 150-10 prohibió explícitamente las facultades extraordinarias del Congreso al Presidente en materia impositiva y, segunda, con la posibilidad jurídica, aún hoy rescatable vía decisión político-legal, que las entidades territoriales existentes (departamentos y municipios), y las que pudieran existir según mandato constitucional (referido en concreto a las regiones), puedan legislar, entre otros temas, en materia tributaria.

Sin embargo, como lo expresan Garay y Espitia, en Colombia, a la fecha, en lo social, el sistema tributario sigue en desbalance:

Claramente –afirman–, la estructura tributaria colombiana viola principios rectores básicos de equidad horizontal, progresividad vertical y eficiencia administrativa como los estipulados constitucionalmente por lo que con el propósito societal de progresar hacia una decisiva reducción de las desigualdades, de la concentración de poder y oportunidades y de la exclusión social, en el ámbito socio-económico sobresale el papel potencialmente protagónico y pro-activo de una política tributaria y fiscal. Para avanzar en esa dirección habría que realizar un serio replanteamiento sistémico/estructural de lineamientos básicos que han guiado en buena medida sucesivas reformas tributarias en el país durante las últimas décadas...<sup>286</sup>.

Aunque los referidos autores no aluden directamente al tema impositivo de las entidades territoriales, sí abogan por el replanteamiento estructural tributario, enmarcándolo, primero, en priorizar el incremento de impuestos directos, respecto de los indirectos; segundo, en el desmonte drástico de las exenciones, deducciones y tratos tributarios diferenciales y discriminatorios sin debida justificación socio-económica y tercero, evitar la ampliación de la base tributaria tanto de impuestos sobre la renta a personas naturales con ingresos medianos y bajos, y el IVA a la canasta familiar por su impacto regresivo a la población más vulnerable<sup>287</sup>. En resumen, propenden por “[a]segurar una debida importancia a una tributación directa claramente progresiva y redistributiva del Ingreso, rebajar de manera significativa el trato a favor de las Rentas de Capital y no Laborales, y desmontar gran parte de los tratamientos preferenciales discriminatorios, entre otros, que contribuyan a eliminar el sesgo *pro rico* del Estatuto Tributario”<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y ESPITIA ZAMORA, Jorge Enrique. *Dinámica de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico tributario y territorial*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2019. p. 288.

<sup>287</sup> GARAY SALAMANCA y ESPITIA ZAMORA. *Op. cit.* p. 289.

<sup>288</sup> *Ibíd.*, p. 184.

En resumen, el constitucionalismo colombiano del siglo XIX se caracterizó por la adopción de posturas extremas en cuanto al reparto territorial del poder. Inicialmente, en el constitucionalismo fundante, encabezado por Tunja, prevaleció el sistema federal y, en efecto, como al final acaeció, surgió para las unidades federativas la posibilidad de reglamentar los impuestos, adoptando sus más novedosas figuras, universalmente construidas en un tiempo de larga duración. A partir de la Segunda República predominó el centralismo, salvo en los Estados Unidos de Colombia (1863-1886). Nuevamente, a partir de la Regeneración se retomó el centralismo político impositivo. En materia territorial-fiscal se puede concluir: primero, la genuina democracia de la Primera República, donde en pleno se aplicaron las figuras fiscalistas sintetizadas en la Ilustración, en contraste con la mezquindad democrático-institucional de la Regeneración. En segundo lugar, las dificultades (y hasta la imprecisión), de la relación político-jurídica, entre el todo nacional y sus partes territoriales, particularmente en el decimonónico, incluido el tema fiscal. A partir de 1886 y al menos hasta la entrada en vigencia de la Carta de 1991, se evidencia el desbalance que generó el autoritarismo nacional con origen constitucional.

Con el análisis precedente allanamos el camino para en el siguiente capítulo examinar la Constitución de 1991, pudiéndose afirmar que basta un generoso desarrollo legal y jurisprudencial para tener una salida jurídica democrática en materia impositiva-presupuestal en favor de las entidades territoriales, que lleve a Colombia por el sendero de la tan anhelada descentralización política-tributaria, moderada, sin llegar a la federalización.

### **3. AUTONOMÍA POLÍTICA TERRITORIAL IMPOSITIVA EN COLOMBIA. ACERCAMIENTO CONCEPTUAL Y APORTES DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

Como quedó establecido en el capítulo anterior, la historia republicana de Colombia, además de difusa y precaria en democracia e institucionalidad, ha estado marcada por largos periodos de excesiva concentración del poder político y, como natural consecuencia, otros, cortos, de exiguo reparto. Con lo anterior tiene estrecha relación la cronología de acontecimientos sociales y políticos, democráticos y antidemocráticos, relevantes y no tan relevantes, acaecidos en el país una vez entrada la modernidad política con la Primera Independencia. Esto es, hemos tenido circunstancias de evolución democrática, pero también de grave involución. Además, frecuentemente las guerras determinaron, bien la excesiva concentración política y administrativa o, por el contrario, una amplia descentralización -aunque fugaz en el tiempo-. La descentralización a veces también por consenso popular, por aclamación o por cabildo abierto. La aclamación, como sucedió con los Comuneros y, por algún tiempo, a partir del 20 de Julio de 1810<sup>289</sup>. El antiguo cabildo abierto fue practicado durante todo el siglo XIX y parte del XX. En resumen, nuestra formal democracia azarosa e inestable, con frecuencia ilegítima, ocasionalmente ilegal y casi siempre injusta. Eufemísticamente hablando, con largos periodos manchados de gris, se ha mantenido hasta nuestros días.

Sin pretensiones de historiar el proceso socio-político de la Colombia republicana, seguidamente sintetizamos lo que (a nuestro criterio) son los avances y los retrocesos de la democracia. Dentro de las conquistas democráticas destacamos la propia Independencia de la Metrópoli, lo más importante; asimismo, el largo proceso de formación de los partidos políticos, la intervención de los sindicatos en la vida política, el voto femenino, la elección popular de alcaldes y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que, además, institucionalizó la elección popular de gobernadores. Asimismo, el proceso de paz suscrito en 2016. Referente a nuestra investigación, la Carta de 1991 (art. 307), para su desarrollo legal, estableció la posibilidad de la profundización de la autonomía política subnacional mediante la creación de regiones que, con expresión de poder, ahondaran la democracia y la descentralización, pero aún hoy sigue en suspenso.

En contrapartida, la regresión democrática del régimen, básicamente está fundada en pactos políticos llevados a cabo al interior de las élites nacionales dominantes,

---

<sup>289</sup> Por ejemplo, Torres Giraldo afirma: “La *Junta Suprema* que eligen las masas populares de Santafé en la noche del 20 de julio de 1810, por el sistema de aclamación, como elegían los Comuneros a sus capitanes (masas que según Acevedo y Gómez ‘cubrían la plaza’, y que para Henao y Arrubla sumaban cerca de diez mil almas)”. En: TORRES GIRALDO, Ignacio. Los inconformes, Vol.1. Bogotá: Latina, 1978. p. 148.

para la conservación del poder. A veces, para su regreso inmediato, pues durante la integridad de la vida republicana sólo lo han perdido transitoriamente, durante dos cortos lapsos, ya históricos, como es el caso de los golpes de estado de José María Melo Ortiz en 1854, y Gustavo Rojas Pinilla en 1953, que tuvieron como respuesta inmediata la agrupación de la dirigencia, para recuperarlo. Precisamente, entre varias alianzas, oligárquicas, comenzamos por la celebrada entre la coalición de liberales gólgotas y conservadores, en 1854, para derrocar al general golpista Melo Ortiz. Seguidamente otras más, significativas fueron: el de la Regeneración; el que culminó con la firma del Tratado Wisconsin (1902); el que originó el Partido Republicano; posteriormente, los que dieron causa, primero al gobierno de “Concentración nacional”, de Olaya Herrera y luego al de “Unión nacional” de Ospina Pérez, para que finalmente se consolidara el gran pacto del Frente Nacional. Por último, entrado el siglo XXI, el que culminó con la reforma constitucional para reelección presidencial.

Revisando nuestra historia nacional, como hilo conductor, no como patrón determinante, se evidencia que, en las mejoras democráticas, directa o indirectamente, el pueblo ha sido protagonista; mientras que los pactos fueron a su espalda, no lo invitaron, tal como, de manera independiente entre las respectivas columnas *luc*es y *som*bras, presentamos en el siguiente cuadro (No. 14). En este entendido, guiándonos por la regla de la inducción y por la pauta de la dialéctica - del progreso derivado de la lucha de contrarios- desde el palenque académico- investigativo, abanderamos el ahondamiento de la democracia territorial en Colombia. Pues, desde Heráclito, “la lucha entre opuestos es, en realidad, una especie de armonía. El mundo es, a la vez, uno y muchos; es simplemente la ‘opuesta tensión’ de los opuestos lo que constituye la unidad de lo Uno. [D]ebemos saber que la guerra es común a todo, y que la lucha es justicia, y que todas las cosas reciben el ser y desaparecen mediante la lucha”<sup>290</sup>. Siguiendo con Grecia, en seguida del *El Oscuro* de Éfeso, como llamaban a Heráclito, solo como método, Aristóteles sentenció que, “[a]prendemos, o por inducción o por demostración. La demostración parte de lo universal; la inducción de lo particular”.

**Cuadro 12**

REPÚBLICA DE COLOMBIA: “LUCES Y SOMBRAS”		
LUCES		SOMBRAS
Acontecimiento	Protagonistas	
1. Primera Independencia (20 jul. 1810)	Criollos, Pueblo, Santafé	1. Coalición para derrocar a Melo (1854)
2. Independencia Absoluta (7 ago. 1819)	Líderes, Ejército popular	2. La Regeneración (1885)
3. Formación de los partidos políticos (proceso)	Caudillo, cuadros, bases	3. Tratado de Wisconsin (1902)
4. Participación sindicatos en política (proceso)	Trabajadores	4. Pacto para la llegada al poder de Reyes
5. Voto femenino (1954-1957)	Mujeres	5. Pacto: surgimiento Partido Republicano
6. Elección popular de alcaldes (1986-1988)	Legitimidad institucional	6. Concentración Nacional (Olaya Herrera)
7. Asamblea Nacional Constituyente (1991)	Estudiantes, 7ª papeleta	7. Unión Nacional (Ospina Pérez)
8. Elección popular gobernadores (1991-1992)	Legitimidad institucional	8. Frente Nacional (alternación en el poder)
9. Firma proceso paz con Farc (24 nov. 2016)	Votos por el sí (49.7%)	9. Reelección presidencial (2006)

**Elaboró:** Jorge Patiño Rojas

<sup>290</sup> HEISENBERG, Werner. Física y filosofía. Buenos Aires: La Isla, 1959. p. 45.

Así las cosas, a raíz de los vaivenes particularmente políticos del siglo XIX, después del triunfo del Gobierno en la Batalla de la Humareda, en la playa de El Hobo del Río Grande de la Magdalena –jurisdicción municipal de El Banco, Estado de Magdalena-, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1886, retomando la práctica de la colonia, se regresó al centralismo y al autoritarismo, mediante la figura de la unidad nacional (art. 1). En el *Consejo Nacional de Delegatarios*, conformado por Núñez a su antojo, se impuso el proyecto de Constitución de Caro, hijo de quien, junto con Ospina Rodríguez, “contribuyó en grado máximo a la definición histórica del partido conservador”<sup>291</sup>. Desde entonces el propio Caro acuñó la expresión hoy en plena vigencia: ‘centralización política y descentralización administrativa’, ratificada en la Carta de 1991. Por su parte, para José María Samper, santafereño, también constituyente de la Regeneración, “[c]on sólo el artículo 1º Colombia ha vuelto a la verdad de las cosas, según su historia y su modo de ser. Ella, antes de 1861, tuvo unidad política y social, como lo había tenido durante el régimen de la Conquista española y la Colonia...”<sup>292</sup>.

En consecuencia, para propiciar el abandono definitivo de la mentalidad colonial, en el marco de las posibilidades de organización estatal espacial previsto en la Constitución de 1991, en este capítulo analizamos las alternativas político-jurídicas impositivas de las unidades territoriales que la conforman, que les viabilice alguna autonomía relativa con el manejo de poder. Por lo mismo, veremos la real competencia en materia tributaria, de las entidades territoriales hoy existentes en Colombia, particularmente de departamentos y municipios, para lo cual sería necesario bien un desarrollo legal o uno jurisprudencial; así como las posibilidades que tendrían, también de legislar en tributos, las regiones como unidades territoriales que agruparían departamentos, sólo desarrollando legal y genuinamente el texto constitucional mediante la respectiva ley orgánica. En este punto, bástenos precisar que el art. 286 constitucional establece como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, agregando que la ley podrá darles tal carácter a las regiones y provincias.

Para cumplir con nuestro objetivo, examinamos los siguientes temas: primero, la referencia al fenómeno del poder político y su formal expresión en el régimen y en el sistema político; de éstos analizamos sus particularidades, entre ellas, la diferencia que hace la cultura política, como conjunto de discursos y prácticas simbólicas de armonización social<sup>293</sup>. Seguidamente, bajo el criterio de lo que hoy configura una genuina y vasta autonomía política (entendida como la posibilidad de legislar, en nuestro caso en materia fiscal–impositiva), precisamos las frustradas posibilidades de esta expresión en el país subnacional, para concluir en la perenne

---

<sup>291</sup> VALENCIA VILLA, Alejandro. El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1992. p. 22.

<sup>292</sup> SAMPER, José María. Derecho Público Interno. Vol. 2. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. 1951. p. 12.

<sup>293</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lengua de los derechos. Madrid: Alianza Editorial, 2001. p. 41.

vigencia del pensamiento *regenerador*, del decimonónico, pero con la esperanza de la apertura política territorial.

### 3.1 LIBERALISMO Y PODER - RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO

Solo para escrutar y concluir sobre el problema del dominio en el territorio, se hace necesario, sumariamente, retomar el concepto de poder, de nuevo, de preferencia en el marco de la doctrina liberal y, seguidamente, de manera somera, los conceptos de régimen y sistema político.

**3.1.1 Poder Político.** En primer lugar, fue Maquiavelo (1513), en *El Príncipe*, quien develó la belicosidad del ejercicio político, precisando que su mira se enfocaba en beneficios individuales o grupales, más que en la defensa de ideales. Por su parte, Locke –siguiendo a Hooker-, afirma que “[e]l poder público de toda sociedad está por encima de cada uno de los individuos contenidos en esa sociedad”<sup>294</sup>. En complemento, para Engels, “...el Estado no es en ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad... [E]se poder, nacido de la sociedad, pero que se impone encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado”<sup>295</sup>. Secesión con la que cooperó Hobbes, en el Leviatán. Creemos que esa segregación clásica sociedad-Estado, al menos parcialmente, en Colombia se zanjaría con nuestra propuesta aquí de genuina autonomía territorial, concretada particularmente en la sensible figura de la fiscalidad. En este punto se hace imperioso acercarnos a la idea de poder basada en el liberalismo, en sus matices ortodoxo y heterodoxo, y su cotejo con el totalitarismo, de derecha y de izquierda, según el siguiente cuadro síntesis, principalmente pensando en la prevalencia de las reglas democráticas.

Cuadro 13

TOTALITARISMO - LIBERALISMO - TOTALITARISMO				
VARIABLES	TOTALITARISMO DE DERECHA	LIBERALISMO		TOTALITARISMO DE IZQUIERDA
		Liberalismo ortodoxo (neoliberalismo)	Liberalismo heterodoxo (social)	
<b>Fundamento del poder</b>	Prioritariamente el miedo creado	La libertad	La igualdad	En teoría la igualdad, la democracia
<b>Título de poder</b>	Normalmente apócrifo (de hecho)	Elecciones	Elecciones	Normalmente apócrifo (de hecho)
<b>Ejercicio del poder</b>	Arbitrario	Formal respeto de las normas. Predominio del <i>Soft law</i>	Respeto de las normas. Predominio del <i>Hard law</i>	Arbitrario
<b>Carácter de las normas</b>	Se tienen solo como fachada	Legislación a favor del Capital	Legislación a favor del trabajo	Se tienen solo como fachada
<b>Sistema tributario</b>	Regresivo	Preferentemente regresivo	Preferentemente progresivo	Progresivo
<b>Ingresos prioritarios</b>	Impuestos indirectos	Impuestos indirectos, escasas rentas de dominio público	Tasas, amplias rentas del dominio público	Impuestos directos
<b>Impuestos</b>	Indirectos	Preferentemente indirectos	Preferentemente directos	Directos
<b>Gasto público</b>	Regresivo	Regresivo	Progresivo	De pobreza
<b>Factor subsidiado</b>	El capital	El capital financiero, preferentemente	El trabajo	El trabajo
<b>Factor de producción dominante</b>	El Capital	El capital, preferentemente	El trabajo, preferentemente	El trabajo
<b>Deuda pública</b>	Pago cumplido	Pago preferente	Se honra	Difícil cumplimiento
<b>Ingreso al servicio público</b>	Flexibilidad	Inestabilidad	Estable	Estabilidad (para los del partido)
<b>Mérito de ingreso</b>	Ideologizado	Precario	Se practica	Ideologizado

<sup>294</sup> LOCKE, Op. cit. p. 105.

<sup>295</sup> ENGELS, Op. cit. p. 290.

<b>Centralización – descentralización</b>	Centralización	Prefiere la centralización	Prefiere la descentralización	Centralización
<b>Poder territorial</b>	Nulo, normalmente	Unilateralismo del centro	Cooperativismo entre sus partes	Nulo, normalmente
<b>Carácter de la burocracia estatal</b>	Principalmente para la seguridad	Básica para los servicios esenciales del Estado	También garantiza la prestación de servicios públicos, industriales y comerciales	Principalmente para la seguridad (frondosa)
<b>Relación laboral</b>	Ideologizada	Flexible	Estable	Ideologizada
<b>Servicios públicos</b>	Prestados por el mercado	Prestados por el mercado	Prestados por el Estado	Prestados por el Estado
<b>Subsidio</b>	A la demanda	A la demanda	A la oferta	A la oferta
<b>Tasas</b>	Se abolen	Escasas	Ingreso público significativo	Se estimulan
<b>Propiedad privada</b>	Total garantía	Garantizada nuda y plena	Garantizada en función social	No se garantiza
<b>Ideólogos</b>	Carl Schmitt	Mises, Hayek, Popper. Individualismo metodológico	Duguit (Derecho), Keynes (Economía). Intervencionismo estatal	Marx, Engels
<b>Ejemplo práctico</b>	A. Hitler	M. Thatcher, R. Reagan	Otto Von Bismarck	J. Stalin
<b>División de poderes</b>	Inexistente	Se manipula	Se honra	Inexistente
<b>Estado / mercado</b>	Mercado	Mercado	Estado	Estado
<b>República/democracia</b>	República	República	Democracia	Democracia

Elaboró: Jorge Patiño Rojas

Precisamos que la matriz solo prioriza la descripción de tendencias ideológicas, con algún complemento orgánico-funcional y que, seguidamente, solo referimos las variables pertinentes con la investigación. Primero, en lo básico, a diferencia del liberalismo, a su manera, cada tipo estatal absolutista, empezando por la cancelación o el acomodo de las elecciones, recorta las libertades democráticas hasta el extremo de la abolición del *estado de derecho*, a riesgo de caer en el peligro del *estado de opinión*, de las épocas del *Tercer Reich* alemán. Pues, no se puede soslayar su doctrina: “En una democracia –afirmaba Schmitt, su vocero ‘constitucionalista’-, es ley la voluntad manifestada en un momento dado por el pueblo presente en dicho momento, es decir, prácticamente la voluntad de la mayoría momentánea de los ciudadanos votantes, *lex est quod populus jubet*”<sup>296</sup>. En cuanto a liberalismo social y socialismo, bástenos afirmar que desde 1921, en la Universidad de Columbia, Duguit, padre de la Escuela del servicio público, afirmó: “...el bolchevismo suprime la propiedad individual, el capitalismo y yo la sostenemos”<sup>297</sup>. Sobre el fundamento del poder, como atrás se expresó, el totalitarismo de derecha tiene su caldo de cultivo preferentemente en el miedo colectivo<sup>298</sup>, normalmente creado de manera artificiosa; el de izquierda más en la formal democracia, entendida en sentido lato. Por su parte, en ingresos y gastos públicos, en cada caso, el Estado patrocina un determinado factor de producción, en su lucha por mayor apropiación periódica de riqueza nacional (PNB); eso sí, después que él mismo a través del imperio de los impuestos política y unilateralmente ha tomado lo suyo, su parte. En general, el totalitarismo de derecha y el liberalismo a ultranza (llamado también *manchesteriano*), en principio, éste sobre bases normativas, privilegian el factor capital; mientras que sus opuestos, prefieren el factor trabajo. Entonces, para los primeros los impuestos serán regresivos, como en Colombia, basados en el IVA, y progresivos para los segundos, como podrían ser los cargados a la renta del capital, no del trabajo. La puja igualmente se presenta en las apropiaciones presupuestales de gasto: en el

<sup>296</sup> SCHMITT, Carl. Legalidad y legitimidad. Madrid: Aguilar, 1971. p. 37.

<sup>297</sup> DUGUIT, Op. cit. p. 97.

<sup>298</sup> SCHAPIRO, Op. cit. p. 65.

totalitarismo de derecha y en la ortodoxia liberal tendrá preferencia la inversión en los factores tierra y capital, mediante un sistema de gasto regresivo; en su contraparte, el gasto será progresivo o de pobreza, según calificativo dado por Pigou. En subsidios públicos, la ortodoxia liberal los prefiere a la demanda, mediante la focalización, y la heterodoxia a la oferta, mediante el sistema de tasas; igualmente, el primero optará por el centralismo del poder y de los ingresos, y el segundo por su descentralización. En cuanto la deuda pública, el Estado totalitario de derecha, creemos, la sirve cumplidamente; en el liberalismo clásico su pago es preferente; el liberalismo social la honra y en el totalitarismo de izquierda su cumplimiento se dificulta.

Seguidamente analizamos el régimen y el sistema político para detenernos en las posibilidades del reparto del poder en el territorio.

**3.1.2 Régimen y sistema político.** Por su parte, como formal concreción del poder, el régimen político está conformado por la estructura orgánica estatal o conjunto de instituciones públicas, y dentro de éstas, la particular significancia de la organización electoral; así como por el sistema de partidos políticos o de mediaciones políticas entre el Estado y la sociedad; los sistemas decisorios o mecanismos electorales, junto con la ejecución de los eventos participativos, certámenes electorales o simplemente elecciones; quedando así configurada la legitimidad formal. En cambio, para llegar al concepto ampliado de sistema político, a los elementos ya enunciados del régimen político, debe sumárseles el acervo de valores sociales que entrañan el carácter integrador del sistema, lo que es, en la práctica, la cultura política de una sociedad, la profesión de ser genuino ciudadano que, además de su talante cívico y civil, significa, en términos *roussonianos*, la pertenencia al soberano, que en un estado libre da derecho a votar, pero implica hacerse vigilante de los negocios públicos<sup>299</sup>.

En Colombia, es precisamente la ausencia del elemento cultural, por ejemplo, medido en el copioso clientelismo, lo que hace que no tengamos una efectiva y verdadera democracia para la consolidación de la autenticidad republicana. Por lo que, en adelante, para referirnos a nuestra organización política estatal, solo aludiremos al concepto de régimen político, y no al de sistema, como sí se da en otras latitudes.

En este orden de ideas, en función del reparto general del poder, al régimen político colombiano lo consideramos desde las tres perspectivas siguientes: i) según la preponderancia de cada uno de los poderes públicos, respecto de los demás; ii) considerando los niveles de coerción y consenso desarrollados por el Estado y, finalmente, iii) de acuerdo con el reparto del poder en el territorio.

---

<sup>299</sup> ROUSSEAU, Op. cit. p. 11.

En el primero se responde a la pregunta: ¿cuál de las instituciones clásicas ya conocidas (de orden nacional), tiene más poder con referencia a las otras dos? Para Colombia, la respuesta es contundente: el Régimen político ha sido y es predominantemente presidencialista. En el segundo, el régimen responde a la pregunta: ¿cómo se ejerce y mantiene el equilibrio del poder entre la coerción y el consenso? Entonces, si el régimen es marcadamente consensual nos hallamos frente a una democracia, pero si el régimen es de imposición o mayoritariamente coercitivo estamos frente a uno autoritario<sup>300</sup>. No obstante, es claro que los máximos niveles de consenso pueden ser la negación de la democracia, en razón de la posibilidad, entre la oligarquía, de concreción de pactos behavioristas o engañosos.

En cuanto al tercer elemento, esto es, sobre la descentralización espacial, el argumento responde a la siguiente cuestión: ¿cómo se reparte el poder en el territorio?; cuya respuesta es, en lo básico, el desarrollo de este capítulo.

En síntesis, sin agotarlas, las distintas gamas de Estado pueden presentar diversas formas de organización (y funcionamiento), con diferentes grados y matices; a modo de ejemplo tenemos la siguiente matriz:

**Cuadro 14**

<b>POSIBILIDADES GENERALES CLÁSICAS DE UN RÉGIMEN POLÍTICO</b>		
<b>Según la institución dominante</b>	<b>Según los grados coerción/consenso</b>	<b>Según el reparto poder/territorio</b>
Parlamentario	Coercitivo	Unitario
Parlamentario	Coercitivo	Federal
Parlamentario	Democrático	Unitario
Parlamentario	Democrático	Federal
Presidencialista	Coercitivo	Unitario
Presidencialista	Coercitivo	Federalista
Presidencialista	Democrático	Unitario
Presidencialista	Democrático	Federalista
Poder de los jueces	Coercitivo	Unitario
Poder de los jueces	Coercitivo	Federalista
Poder de los jueces	Democrático	Unitario
Poder de los jueces	Democrático	Federalista

**Elaboró:** Jorge Patiño Rojas

Una breve explicación de esta matriz permite establecer que las anteriores combinaciones, con todos sus matices, gradaciones y variaciones, es factible que se presente, *sin solución de continuidad*, en la gama de Estados hoy constituidos universalmente. Además, entre lo nacional y sus unidades territoriales integrantes, desde el punto de vista de las tareas políticas –incluida la fiscalidad-, y las administrativas, se puede agregar, por un lado, la existencia de Estados unitarios fuertemente centralizados y, por el otro *extremo*, sistemas federales abiertamente centrífugos, y más si incluimos la confederación. En los primeros -estados unitarios- en términos jurídicos propios de nuestro derecho interno, pueden operar figuras

<sup>300</sup> Por ejemplo, sólo frente al tema de la información, el régimen autoritario oculta la suya, que es pública por naturaleza y, para controlar, accede, incluso ilegalmente, a la información privada. En el genuino régimen democrático, idealmente, lo correcto será lo contrario.

administrativas como la delegación, la desconcentración y la descentralización; paradójicamente, también una genuina autonomía política territorial, entendida como expresión de poder. En cambio, cuando lo que se reparte entre el orden nacional y sus unidades territoriales es la soberanía interna, nos hallamos frente a un sistema federal, centrípeto o centrífugo; pero si lo que está en juego es la soberanía externa, como en la Unión Europea, nos hallamos frente a una organización estatal confederada. No obstante, precisamos que en tiempos del nacimiento del sistema de federación - confederación, tanto en Norteamérica como en la Nueva Granada (finales del siglo XVIII y principios del XIX, respectivamente), su diferenciación era insuficiente, cuando no su total indiferenciación<sup>301</sup>. En Colombia, al menos en el decimonónico, siguió la indiferenciación, formándose un problema de nominalismo.

En este texto, fundamentalmente nos interesa la distribución del poder en el territorio, para lo cual, a continuación, abordamos los conceptos de Estado unitario y sistema federal (y confederado), con su fórmula intermedia, el Estado autonómico, conforme quedó planteado para Colombia en los artículos 306 y 307 de la Carta Política, siempre y cuando el Congreso de la República cree las regiones como entidades territoriales (art. 286 C.P.).

Entonces, sin apartarnos de los anteriores criterios, dada la imposibilidad conceptual de hacerlo, la elucubración del tema de la autonomía regional para Colombia, y su concreción fiscal, es precisamente el fundamento central de esta investigación. Así las cosas, el territorio hoy de Colombia, posterior a la Primera Independencia, salvo dos temporales ejemplos, como fueron los cinco Estados Federados de la Primera República, reunidos en las denominadas *Provincias Unidas de la Nueva Granada*, pensada principalmente por los doctores Camilo Torres y José Joaquín Camacho, y el importante lapso federal de la Segunda República (con algunos matices, básicamente entre 1853 y 1886), nuestro régimen siempre ha respondido a la figura de la *centralización política y la descentralización administrativa*, sin que en el lapso mayor de su historia haya habido reparto del poder político en sí, esto es, en concreto, sin que las unidades territoriales hayan tenido competencia legislativa, menos constituyente y constitucional.

### **3.2 REPARTO DEL PODER EN EL TERRITORIO**

Correspondiendo con el sentir de la investigación, nos detendremos en la distribución del poder político en el territorio, esto es, entre la Nación y las unidades territoriales, llámense estados, regiones, provincias, corregimientos, departamentos, *länders*, como en Alemania y Austria; o cantones, como en Suiza, para referirnos al orden seccional; o distritos, municipios, villas, parroquias o localidades; a veces también cantones, como en Colombia, en el siglo XIX, cuando

---

<sup>301</sup> PARRA, Lisímaco. En: POMBO, Miguel y AZUERO, Vicente. La propuesta federal. Bogotá: Universidad Nacional, 2010. p. 13.

un municipio principal *acantonaba* otros municipios menores de su alrededor, haciéndolos dependientes de su cabildo. En cada caso, procurando dar su adecuado valor político en el contexto histórico.

Para facilitar el desarrollo abordamos los conceptos de Estado Unitario, Organización Federal y (Confederación); además aludimos al ensayo autonómico, con precoz nacimiento en Colombia, pero, con matices, actualmente practicado en España, Italia y Francia. En nuestro territorio, en la Constitución de 1858, aunque desconocido o silenciado, tuvo una temprana aparición. Para dar alguna precisión y rigor conceptual, consideramos que la distribución puede ser tanto de aspectos importantes enmarcados en la esfera de lo político, como en el ejercicio del poder constituyente y constituido, y también en lo menos trascendental, es decir propiamente lo administrativo, lo simplemente instrumental o procedimental.

**3.2.1 Estado unitario.** Como se sabe, en su organización obra solo un centro de poder o de impulsión política. En principio, su genuina organización es centralizada tanto en lo político como en lo administrativo. Por la pequeñez de su territorio, ejemplos de esta doble centralización podría hallarse en Estados renombrados como el Vaticano (44 Hectáreas y 800 h.), el principado de Mónaco (202 Hectáreas y 38.000 h.), la República de San Marino (61 Kms<sup>2</sup> y 33 mil h.), o el principado de Liechtenstein (159 Kms<sup>2</sup> y 33 mil h.), entre otros. Organizaciones políticas que, fundamentalmente, por la estrechez de su territorio no necesitarían descentralizar, al menos lo político-jurídico. En consecuencia, en descentralización territorial constituyen el extremo opuesto del sistema federal y del confederado, donde el objeto del reparto es la propia institución de la soberanía, interna y externa, respectivamente.

No obstante, el Estado unitario puede ser fuertemente centralizado, pero –en términos del Derecho administrativo colombiano–, otorga opciones de delegación y desconcentración de funciones, y de ceder autonomía administrativa a sus unidades territoriales para su auto-organización. Incluso hasta autonomía política, ésta en dos aspectos: en la participación para la escogencia de sus propias autoridades (*self-government*), como igualmente se practica en nuestro país, y en el manejo parcial de poder, a expresar en la posibilidad residual de legislar. Aspecto este último que estamos en mora de aprobar. Este tipo de Estado unitario que cede autonomía política, como expresión de poder, a sus unidades territoriales, particularmente a las de orden seccional, es el que aquí destacamos como *modelo intermedio*, generalmente denominado *estado regional* o *estado autonómico*. No obstante, de acuerdo con Aja, precisamos que si bien el Estado unitario “[e]s el reino de la igualdad de derechos entre los ciudadanos, pero también de la uniformidad, que puede ser negativa si existen diferencias entre sectores de la población”<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> AJA, Op. cit. p. 18.

**3.2.2 Sistema federal.** En su organización obran varios centros de poder o de impulsión política. Su organización es descentralizada tanto en lo político como en lo administrativo. Es decir, las unidades territoriales intermedias, generalmente llamados Estados o Provincias, ejercen funciones constituyente y constitucional, que es lo que, en concreto, diferencia la unidad nacional de gobierno con el sistema federal. Pero, naturalmente, las unidades federativas también ejercen función legislativa, judicial y administrativa, pues es axioma del derecho que *‘quien puede lo más, puede lo menos’*. Así las cosas, en este modelo las entidades federadas y confederadas ejercen soberanía; las primeras, únicamente interna, las segundas incluyen el ejercicio de soberanía externa; en ambos casos, etiológicamente mediante el llamado reparto de competencias residuales, centrípetas o centrífugas, según cada pacto.

Este sistema fue creado a finales del siglo XVIII, por los norteamericanos, quienes, decíamos, se acercaron a la Escuela Pitagórica griega, a su vez fundada en la racionalidad, particularmente de los números. Su principio básico, el de las competencias residuales, en su doble versión, primera: ‘Lo que no está confiado a la federación, por residuo, le corresponde ejercerlo a las entidades estatales’, como es el caso de la constitución de Filadelfia (1787), copiado para nuestro país en las históricas constituciones federales, inicialmente en la Primera República, con fuente en el Acta del 27 de noviembre de 1811, y luego en la de Rionegro del 8 de mayo de 1863, ésta, por su bondad democrática, llamada por Víctor Hugo, el poeta francés, *Constitución para ángeles*; versión apócrifa, según Valencia Villa<sup>303</sup>; segunda: ‘lo que no está confiado a las unidades federadas, por residuo, corresponde ejercerlo a la Federación’, como es el caso de la Constitución canadiense (arts. 91-95).

Sin embargo, a partir del *New Deal*, la respuesta del Gobierno Roosevelt a la gran depresión económica de 1929, para salvar el capitalismo de la crisis, consistió en que el *pacto federal* se obligó a superar las clásicas *competencias residuales*, girando hacia su necesaria cooperación *inter-partes*. Fueron los tiempos del liberalismo social (*welfare state*, en Europa). En la segunda mitad del siglo XX, dentro del afanoso resurgir práctico del neoliberalismo, igualmente, la colaboración inter-federativa persiste, articulada por la Unión. Además, dejando como ilustración la posibilidad del perfeccionamiento teórico a partir del hacer, de la *praxis*, como lo enseña el empirismo.

Asimismo, si “federar vale tanto como unir”<sup>304</sup>, como tendenciosamente lo simplifican algunos autores desde Bogotá, en Colombia sería innecesario unir o federar lo que, por lo menos en teoría, ya estaría unido mediante la férrea institución de la Unidad Nacional. Sin embargo, desde la periferia espacial de Colombia, consideramos que la pretensión federal (de algunos sectores sociales y políticos, no conformes con el

---

<sup>303</sup> VALENCIA VILLA, Op. cit. p. 138.

<sup>304</sup> DE LA VEGA, José. La federación en Colombia (1810-1912). Madrid: América. 1912. p. 9.

actual ordenamiento territorial), es democratizar, de donde, en esencia, en aparente paradoja, resultaría la verdadera unión, ésta sí libre y espontánea, democrática, no forzada. Pues, con un genuino federalismo, primero, se eliminaría la tutoría y la culpable minoría de edad con que el centro ha tenido a la provincia; ahí seguido, al menos parcialmente, se fracturaría el clientelismo y la violencia, surgirían verdaderos líderes sociales y políticos, la democracia sería cada vez más allegada al elector y la institucionalidad más legítima, propiciando y garantizando la anhelada gobernanza, esto es, la interrelación social cooperativa entre diversos actores en los procesos de políticas públicas. Para nuestro análisis, simplemente, habría verdadera descentralización política, no solamente participativa. Además, se rompería el espinazo a la vieja realidad generalmente aceptada que el gobierno es y ha sido inferior a la población y al territorio. Tema sobre el que Valencia Villa afirma que hay que buscar un criterio nuevo, “derivado de la historia misma, es el proceso de construcción nacional (...), el esfuerzo de las clases dominantes y los partidos gobernantes para fundar y consolidar un aparato institucional capaz de controlar a la totalidad de la población sobre la totalidad del territorio del Estado nación...”<sup>305</sup>. Por último, sobre el Estado federal, Duguit, que es defensor de la unidad nacional, expresa que: “ofrece un buen ejemplo de la fuerza de integración jurídica y social que tiene la idea del Estado, como unidad compuesta por la coincidencia de sentimientos nacionales en las conciencias individuales...”<sup>306</sup>.

**3.2.3 Modelo intermedio.** Este ensayo, hoy con denominación de Estado regional o autonómico, es el que, con dificultades, se ha adelantado hasta ahora en algunos países de Europa, pero con lejana e histórica iniciativa en la Colombia decimonónica, en la Constitución de 1858; pues, es sabido que desde lejanos tiempos, “las ideas circulan y a medida que lo hacen van alterándose al entrar en contacto con los hombres que se las apropian, se sucumbe a una ilusión cuando va a buscarse su presunto origen a un punto donde estarían libres de toda mácula”<sup>307</sup>. Por lo mismo, la idea fue seguida en el siglo XX en España por la autonomía de Cataluña y del País Vasco (1914-1923), pero frustrada con el golpe de Estado de Primo de Rivera. Seguidamente, un precedente algo más sólido se dio en la II República española (1931-1936), también truncada por el levantamiento militar y la Guerra Civil, en 1936. En 1939, definitivamente la figura fue apartada de su orden constitucional, con el inicio de la dictadura de Franco, hasta su muerte en 1975. En el entretanto, guiados por España, el modelo lo adoptó Italia, Constitución de 1947, y Francia en la Quinta República, en 1958. Por su parte, en Colombia, retomada de la Carta española de 1978, la Constitución de 1991 dejó prevista la posibilidad de autonomía política territorial, a concretarse mediante una ley orgánica territorial, pero a la fecha no ha sido posible.

---

<sup>305</sup> VALENCIA VILLA, Op. cit. p. 36.

<sup>306</sup> DUGUIT, Op. cit. p. 339-340.

<sup>307</sup> VANEGAS, Op. cit. p. 162.

En el siguiente cuadro, precisamos el ensayo autonómico (intermedio), en las constituciones de Colombia (1858 y 1991), España (1978), Italia (1947) y Francia (1958).

**Cuadro 15**

ALGUNOS ENSAYOS CONSTITUCIONALES AUTONÓMICOS. NORMAS Y CONCEPTOS				
Colombia 1858	España 1978	Italia 1947	Francia 1958	Colombia 1991
Art. 76. "Quedan derogados la Constitución de 21 de mayo de 1853, el acto adicional de 27 de febrero de 1855, las leyes de 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857 y 15 de junio del mismo año SUESCÚN: "La Constitución de 1858, aunque privó a los Estados federales de su condición de soberanos..., mantuvo expresamente la facultad de legislar en forma autónoma y exclusiva sobre los asuntos civiles, penales, comerciales, electorales y de organización y procedimiento judicial...". (Suescún, A. Las Constituciones de Boyacá, p. 71).	Art. 150. "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas, en el marco... de una ley estatal...". AJA: "Realmente el único precedente sólido del actual Estado autonómico fue la experiencia de la autonomía regional durante la II República (1931-1936)" (AJA, Eliseo. El Estado -Autonómico -Federalismo y hechos diferenciales, p. 44).	Art. 117. "La Región dictará para las materias que a continuación se enuncian normas legislativas dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado...". GIRÓN: "En cualquier caso, este nuevo marco constitucional es una excelente oportunidad para reforzar el autogobierno regional y acortar la distancia que ha separado las regiones italianas de las Comunidades Autónomas españolas"	Art. 74. "Las entidades ultramarinas... tienen un estatuto que considera los intereses de cada una dentro de la República...". En cambio, sobre los departamentos se ejerce "control administrativo" (art. 72). Para Rivero: "La crítica al departamento podría tener como argumento, el hecho de que hace ya tiempo, pero a un ritmo que se ha acelerado, la mayoría de los servicios del Estado, tomando en cuenta sus necesidades particulares, han tenido que sobre poner, a su nivel departamental, otras circunscripciones que engloban a varios departamentos...".	Art. 307. "La respectiva ley orgánica..., establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial...". FALS BORDA: "Por eso esperan que su senadores y representantes sean consecuentes... cuando estudien la 'Segunda Constitución de la República' que es la ley orgánica territorial". p. 65.

Fuente: Información recopilada por el autor

Excepción hecha de la constitución de la Confederación Granadina (de 1858), que pareciera acercarse más a un sistema federal, en las demás, el ensayo autonómico se desprende de la unidad nacional, como se puede apreciar en las siguientes normas constitucionales.

**Cuadro 16**

ALGUNOS ENSAYOS AUTONÓMICOS			
España. 27 de dic. 1978	Italia. 22 de dic. 1947	Francia. 4 de oct. 1958	Colombia. 4 de julio 1991
Art. 2. "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".	Art. 5. "La República, una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales; realizará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa; adaptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización".	Art. 1. "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada".	Art. 1. "Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Fuente: Constitución de cada país

### 3.3 DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

Sobre la base de lo hasta aquí expresado, conceptualmente la descentralización territorial debe entenderse tanto de manera amplia como restringida. Ésta referida solamente al aspecto administrativo, de auto-organización de cada unidad territorial

que, además, es solo parcial; mientras que la amplia incluye el marco político, tratándose, progresivamente, de un estado autonómico genuino –que supere la nuda participación-, uno federal, centrípeto o centrífugo, según sea el caso, y finalmente el confederado.

En Colombia, decíamos, el concepto específico de descentralización administrativa se halla antecedido de las figuras de la delegación y la desconcentración. Entendidas, la primera como la transferencia de funciones que hacen las autoridades administrativas a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias -desde la perspectiva de la administración en sí, se trata de las funciones tanto del manual general, de los cuadros funcionales de empleos o plantas globales, como del manual específico de las plantas rígidas-; la segunda (la desconcentración), sabida como la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo, es la administración expresada mediante funciones genéricas, por dependencias o por organismos de la administración pública. Entre tanto, la descentralización administrativa (territorial), propiamente dicha es la distribución de competencias entre los diversos niveles espaciales de la administración, persiguiendo el criterio doctrinal que la prestación de los servicios corresponde a los municipios y el control sobre dicha prestación a los departamentos, mientras que la definición de planes, políticas y estrategias, exclusivamente a la Nación (L. 489/98, arts. 7 a 9).

En el ámbito territorial, el concepto lato de descentralización, alude a un legítimo aspecto político, aplicable al sistema federal y al confederado, y en menor medida al Estado autonómico. Es en el que se reparten no solo competencias administrativas, procedimentales o instrumentales, sino efectivas tareas políticas, éstas fundamentalmente referidas a la soberanía interna y externa, respectivamente, como en la federación y en la confederación; o a la autonomía política, en menor calado jurídico-político, y lo que de ésta se desprende: el Estado autonómico. En materia de las funciones del Estado, regresivamente, la descentralización política se concretaría bien en la constituyente y en la constitucional, y la legislativa.

Haciendo la diferencia entre autonomía administrativa y autonomía política examinamos el régimen autonómico, válido para entender el planteamiento original de nuestra Carta Política (art. 307), en materia de reordenamiento territorial.

La autonomía administrativa la entendemos como sinónimo de auto-organización, es decir, que el sector descentralizado, en este caso, el territorial (no el de servicios, al que también le aplicaría, según categorías weberianas), en el marco de la ley, tenga la posibilidad de establecer su propia administración interna: estructura orgánica y escala salarial, planta de empleos, al menos con sus respectivos manuales de funciones y de requisitos, y en general su propia reglamentación funcional; significa que se está en presencia de la llamada autonomía administrativa. Pero si, además, las entidades territoriales (aquí sí únicamente ellas y no las

descentralizadas por servicios), pueden desarrollar algunas funciones legislativas complementarias, estaremos en presencia de un régimen autonómico, como primera forma de genuina descentralización política, aunque (“paradójicamente”) se continúe en una República unitaria, pero ya en un novedoso modelo de Estado-región. Este es el caso, guardadas diferencias entre ellos, de la organización estatal española, italiana y francesa, cronológicamente consideradas. Además, aunque solo como expresión de legitimidad meramente formal, como lo definió Locke (a diferencia de la descentralización en Colombia llamada funcional o por servicios), la autonomía territorial incluye el aspecto participativo, esto es el *self-government*. En el tema del autogobierno, valiéndonos de categorías weberianas<sup>308</sup>, los siguientes 2 cuadros (19 y 20), ilustran una sustancial diferencia entre la descentralización territorial y la puramente administrativa.

**Cuadro 17**

COLOMBIA. ENTIDADES PUBLICAS		
Elementos	E. Territorial	Administrativa
Personería jurídica	Sí	Sí
Autonomía administrativa	Sí	Sí
Presupuesto/ patrimonio propio	Sí	Sí
Origen de su autoridad, en Weber	4. Legítimo	3. Racional-legal

**Fuente:** Datos recopilados por el autor

**Cuadro 18**

ORIGEN DE LA AUTORIDAD EN WEBER	
1	Por tradición
2	Carismático
3	Racional – legal
4	Legítimo

**Fuente:** WEBER. Max. Datos del autor

No obstante el origen legítimo de la autoridad territorial en Colombia, para completar la genuina autonomía política, faltaría adicionar el manejo de poder mediante la posibilidad legislativa residual o complementaria de las entidades territoriales porque, como lo expresó el Ciudadano ginebrino: “Expongo solamente las razones por las cuales los pueblos modernos, que se creen libres, tienen representantes y por qué los pueblos antiguos no los tenían. De cualquier modo, en el instante en que un pueblo elige representantes, ya no es libre, ya no existe”<sup>309</sup>. Lo que significaría que cualquier forma de gobierno, incluido el elegido popularmente, es expresión de esclavitud, que se morigeraría con la legitimidad tributaria.

### 3.4 DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y FUNCIONES ESTATALES

Considerando las funciones estatales: constituyente, constitucional, legislativa, jurisdiccional y administrativa y su eventual despliegue en el espacio nacional, podría resultar lo siguiente: sí el régimen permite a sus unidades territoriales desarrollar las dos primeras habrá verdadera descentralización política y nos hallamos frente a una confederación, como el caso de la Unión Europea o, en el peor de los casos, frente a un sistema federal de gobierno, como el conformado por la Constitución de Filadelfia; pero si el régimen solo permite a sus entidades territoriales ejercer funciones administrativas, nos hallamos frente a una forma de unidad nacional, como hoy es el caso de Colombia. No obstante, si dentro de esta última forma de organización estatal se les permite a las unidades territoriales

<sup>308</sup> WEBER, Op. cit. p. 172 y ss.

<sup>309</sup> ROUSSEAU, Op.cit. p. 107-108.

ejercer, de manera parcial o residual, la función legislativa, nos hallamos frente a un régimen autonómico, que es lo que la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia instauró en la Carta de 1991, pero que aún está sin desarrollar debidamente por el Congreso de la República. En este sentido, el reparto de competencias jurídicas tributarias, para nuestro caso, entre la Nación y el orden subnacional (bien con las regiones o bien con los departamentos), parodiando el principio federal, se traduciría en que, en tributos, legalmente, “todo lo que no esté confiado al orden nacional pertenece al ámbito territorial”, siempre respetando el principio universal tributario *No taxation without representation*. Para su precisión, a continuación nos referimos a las funciones del Estado (cuadro 21).

Cuadro 19

FUNCIONES DEL ESTADO			
No.	Función	Carácter	¿Qué expresa?
1	Constituyente	Político	Soberanía
2	Constitucional	Político	Soberanía
3	Legislativa	Político	Autonomía política
4	Jurisdiccional	Político	Autonomía política
5	Administrativa	Administrativo	Autonomía Activa

Elaboró: Jorge Patiño Rojas

Sobre la base de las funciones estatales, la siguiente matriz (cuadro 22), ilustra la didáctica del reparto territorial de poder, según el tipo de Estado.

Cuadro 20

REPARTO TERRITORIAL DEL PODER. TIPOS DE ESTADO							
	OPCIONES	SISTEMA FEDERAL EEUU		EDO. AUTONÓMICO ESPAÑA		REPÚBLICA UNITARIA COLOMBIA	
		Federación	Unidad federativa	Nación	Región	Nación	Departamento
Constituyente Constitucional = X (X=1)	A	$X \geq 0.5$	$X < 0.5$	0	0	1	0
	B	$X = 0.5$	$X = 0.5$	1	0	1	0
	C	$X \leq 0.5$	$X > 0.5$	1	0	1	0
Legislativa=X (X=1)	A	$X \geq 0.5$	$X < 0.5$	$X \geq 0.5$	$X < 0.5$	1	0
	B	$X = 0.5$	$X = 0.5$	$X = 0.5$	$X = 0.5$	1	0
	C	$X \leq 0.5$	$X > 0.5$	$X \leq 0.5$	$X > 0.5$	1	0
Administrativa = X (X=1)	A	$X \geq 0.5$	$X < 0.5$	$X \geq 0.5$	$X < 0.5$	$X \geq 0.5$	$X < 0.5$
	B	$X = 0.5$	$X = 0.5$	$X = 0.5$	$X = 0.5$	$X = 0.5$	$X = 0.5$
	C	$X \leq 0.5$	$X > 0.5$	$X \leq 0.5$	$X > 0.5$	$X \leq 0.5$	$X > 0.5$

Elaboró: Jorge Patiño Rojas

Como se puede precisar en la matriz, cada función (X), es igual a la unidad (X=1). Cada unidad federada de la Unión tiene competencia constituyente (y constitucional), y en cada una de las opciones, utilizando las clásicas categorías, sin solución de continuidad, puede tratarse de un sistema centrípeto (opción A), “equilibrado” (opción B), o centrífugo (opción C). En el mismo sentido (valiéndonos de la antigua figura instaurada por el pacto federativo, de *competencias residuales*, pero solo en materia legislativa), las unidades regionales del sistema autonómico tendrían función legislativa y, naturalmente, administrativa. En la República unitaria, cuyo ejemplo es la organización actual del Estado en Colombia, el reparto de funciones entre la Nación y sus unidades territoriales (departamentos y municipios), es apenas de carácter administrativo. Las demás se hallan en cabeza de la Nación.

Luego, a pesar del autogobierno territorial, la única materia de nuestra descentralización sigue siendo administrativa.

Un inconveniente de lo precedente se halla en que sigue habiendo incertidumbre, al menos teórica, sobre del sistema regional o autonómico. Por ejemplo, Eliseo Aja, autor catalán, calificado como defensor (objetivo) del modelo afirma que: “La apertura inicial de las normas constitucionales, junto a su desarrollo progresivo, han dado púe durante estos años a la idea de que el Estado autonómico constituía un modelo indefinidamente abierto, en clara contradicción con el concepto normativo de Constitución”<sup>310</sup>. Con la experiencia española, las cláusulas de la ley orgánica que en Colombia cree las regiones deben ser terminantes, claras y precisas. En este trabajo queda planteada solo en materia impositiva.

De contera, hasta aquí podemos cuestionar el remoto estatus soberano de la ley. Con la ‘nueva’ alternativa territorial del Estado, la ley habría dejado de ser la *reina de todas las cosas*, como la bautizó Píndaro (518-438)<sup>311</sup>; de donde luego se desprendió el carácter de soberana. Desde Ulpiano Domicio (170–228), jurista romano, en la *lex regia* posesionó al monarca con capacidad de legislar, ubicándolo por encima de lo legislado, “*princeps legibus solutus est*”; esto es, “aquello que es voluntad del Príncipe tiene vigor de ley, ya que por la *lex regia* llamada también de imperio, el pueblo le ha concedido todo imperio y toda potestad”<sup>312</sup>; y es también Ulpiano quien sienta las bases del futuro Estado absolutista (s. XVI a XVIII), de cerca seguido por el emperador Justiniano (483-565), para quien,

La voluntad del príncipe tiene también fuerza de ley, porque por ley Regia, que lo ha constituido en su imperio, el pueblo le cede y traslada a él toda su fuerza y poder. Así, pues, todo lo que el emperador decide por un rescripto, juzga por un decreto u ordena por un edicto, hace ley: éstas son las que se llaman constituciones imperiales. Unas son personales, y no hacen ejemplo, pues no lo quiere el príncipe. El favor que concede al mérito, el castigo que impone, o el auxilio extraordinario que dispensa, no deben, en efecto, salir de la persona a quien se dirigen, Otras son generales, y obligan a todos (Instituciones. Libro primero. I-6).

Por lo mismo, Bodino (1530-1596), califica al rey como soberano absoluto y la ley seguía siendo “aquello que quiere el rey”. Pensamiento del que también surge la idea de soberanía fiscal. Opinión absolutista en pleno extendida hasta finales de la Edad Media que, para Le Goff, habría llegado hasta las postrimerías del siglo XVIII, con el advenimiento del constitucionalismo, realizador de las ideas republicanas<sup>313</sup>. A continuación, particularmente en competencia con el *ius privatum*, paso a paso, cada acta fundacional fue ganándose el estatus de soberana en cuanto ley suprema

---

<sup>310</sup> AJA, Op. cit. p. 270.

<sup>311</sup> PLUTARCO. A un gobernante falto de instrucción. En: Obras morales y de costumbres, Vol. 10. Madrid: Gredos, 2003. p. 199.

<sup>312</sup> GAIUS. Institutas. Traducción de Alfredo di Pietro. La Plata. 1975. p. 8.

<sup>313</sup> LE GOFF, Op. cit. p. 16.

o ley de leyes, faltándole únicamente la prueba del tiempo<sup>314</sup>. Paso a paso, porque, por ejemplo, en Colombia, el Código Civil estipuló que “[l]ey es una declaración de voluntad soberana...” (art. 4). Por lo mismo, por largo tiempo la teoría jurídica dio mayor importancia al Código Civil que a la Constitución. Explicable porque en nuestra tradición jurídica *roussonian*, sintetizadora del pensamiento Occidental, desde entonces ha prevalecido la categoría de la nueva propiedad burguesa que, según el ginebrino, necesitó de la garantía de la institucionalidad pública. Por lo que *El Contrato Social* empieza con el siguiente propósito: “Me he propuesto buscar si puede existir en el orden civil alguna regla de administración legítima y segura, considerando los hombres como son en sí y a las leyes como pueden ser. En este examen procuraré unir siempre lo que permite el derecho con lo que dicta el interés, a fin de que no estén separadas la utilidad y la justicia”<sup>315</sup>. Para Valencia Villa éste devastador ensayo de Rousseau, es “probablemente el más influyente texto constitucional jamás escrito, es el diseño de una nueva tecnología política y no la descripción o explicación de la realidad”<sup>316</sup>.

Así las cosas, acatando el *ius privatum*, en Colombia, la Constitución de 1886 ordenó que las disposiciones de su título III “de los derechos civiles y garantías sociales”, donde se hallaba la garantía de la propiedad (art. 32), “se incorporan al Código Civil como título preliminar, y no podrán ser alteradas sino por acto reformatorio de la Constitución” (art. 52), como si aquel tuviera más vigor que la Constitución<sup>317</sup>. Norma que rigió plenamente hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, en 1991.

Según don José María Samper, Delegatario de 1886, después de varias sesiones de discusión sobre

la conveniencia o inconveniencia de dejar a los jueces y tribunales la facultad, en asuntos que se rozasen con los derechos civiles y garantías sociales, de aplicar en sus fallos, en primer lugar, la Constitución, y en segundo la ley, en caso de hallarse en contradicción o discordancia la una con la otra (...), todo sin perjuicio de que después de dictados los fallos se consultase cada punto con la Corte Suprema, a fin de que ésta fijase la respectiva regla de jurisprudencia, [y habiendo prevalecido la preeminencia de la Constitución], al cabo se adoptó un modo de transacción o conciliación de los opuestos pareceres, consistente en sustituir el artículo aprobado... [No. 52], por cuanto se alegó que era peligroso dejar a todos los jueces la facultad de interpretación contra la ley, en obsequio del precepto constitucional. Creyóse por muchos (...) que para evitar conflictos entre la Constitución y las leyes civiles, bastaría tener siempre a la vista de los jueces este título III, como obligado encabezamiento del Código Civil<sup>318</sup>.

---

<sup>314</sup> VANEGAS, Op. cit. p. 7.

<sup>315</sup> ROUSSEAU, Op. cit. p. 11

<sup>316</sup> VALENCIA VILLA, Hernando. Op. cit. p. 77.

<sup>317</sup> BRAVO ARTEAGA, Op. cit. p. 24.

<sup>318</sup> SAMPER, Op. cit. p. 108-109.

Así, es claro que el tema económico en la Carta de 1886, “siempre fue en dimensión de lo privado e individual”<sup>319</sup>. En consecuencia, su soporte jurídico “se fundaba en el Código Civil. Todo lo contrario de lo que tiene pacíficamente establecido la Teoría General del Derecho a partir de Kelsen”<sup>320</sup>. Es solo con la entrada en vigencia de la Carta de 1991 que se empiezan a posicionar los derechos sociales sobre las normas legales, en particular sobre el derecho privado. Entonces, con ídem lógica con la que, en épocas del estado de derecho, la ley fue superior a todo, hoy la Constitución la ha relevado, pues su art. 4º estatuyó el estado constitucional de derecho, desarrollado prolíficamente por la jurisprudencia, en particular la constitucional. Ese carácter de autoridad superior de la Constitución hoy le otorga el estatus soberano, con desplazamiento de la ley que pasaría a un segundo plano, solo como poseedora de mera autonomía política. Relativo a la otrora supremacía de la ley, en 1886, don José María Samper afirmó que: “La ley es, por excelencia, la expresión de la soberanía, porque soberanía quiere decir supremo poder o autoridad; y no hay más alto poder, no hay en cosa alguna mayor autoridad que la del que fija reglas para todas las operaciones, reconoce, establece, define o consagra derechos, confirma, impone o determina deberes, atribuye funciones, y fija o define lo que se atiende por justicia”<sup>321</sup>. Pues bien, con los anteriores parámetros, seguidamente precisamos el tema de la descentralización política en Colombia, particularmente a partir de 1991, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución Política.

### 3.5 ENSAYO PARA COLOMBIA DEL MODELO INTERMEDIO

En primer lugar, para contextualizar el tema, en particular entre 1988-1991, el país tuvo que decidir entre la guerra y el terror o si efectuaba un cambio de sus ya caducas instituciones por el camino de la concordia generalizada. Así se expresa el profesor Suescún de ese momento histórico:

Desde el presidente de la República hasta el último de los ciudadanos, todos los colombianos de todos los partidos, grupos y clases sociales, aspiraban a un cambio en lo fundamental. Era el momento de hacer las reformas que cambiaran el rumbo y el funcionamiento de la sociedad. Con ese criterio de urgencia y responsabilidad política se instaló la Asamblea Nacional Constituyente, el 4 de febrero de 1991, convocada por el Decreto Legislativo 1926 de 1990. Hubo en ella representación de todos los actores políticos, desde la burguesía de extrema derecha hasta las guerrillas insurgentes –con excepción de las FARC-, pasando por sectores intermedios en todos sus matices: los partidos, las iglesias, otros sectores de la burguesía, los sindicatos, los grupos indígenas. Por primera vez en Colombia, voceros de los pueblos indígenas y afrocolombianos, excluidos y negados desde el siglo XVI, tuvieron representación directa en una asamblea constituyente. A diferencia de las asambleas constituyentes anteriores, la de

---

<sup>319</sup> CHAÍN LIZCANO, Guillermo. La cuestión económica en el constitucionalismo colombiano. Propiedad – planeación – intervención. En: Constitución Política y reorganización del Estado. Bogotá: Universidad Nacional y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1994. p. 71-142.

<sup>320</sup> BRAVO ARTEAGA, Op. cit. p. 24.

<sup>321</sup> SAMPER, Op. cit. p. 451.

1991 no fue el resultado de una violencia militar o electoral de un partido sobre el otro sino de un consenso nacional, con miras a superar la violencia y recuperar la paz<sup>322</sup>.

En la historia reciente de Colombia, después de la elección popular de alcaldes, es la legitimidad de la Constitución de 1991, la que permitió volver a abordar el tema de la autonomía política territorial, pues, antes de ella (como hoy nuevamente), parecía un tema social y políticamente vedado. En primer lugar, el art. 286, además de establecer las entidades territoriales, estipuló que la ley podrá darles tal carácter a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. Por su parte, también en el título XI “De la organización territorial”, capítulo 2 “De la organización departamental”, el artículo 306 original constitucional expresó que: “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”; y el artículo 307 original, lo complementó en los siguientes términos:

La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

Sobre las anteriores normas, *grosso modo*, potencialmente quedaba instaurada en la Constitución la región como entidad territorial, en principio, solo faltaría la adecuada aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial que la echara a andar, dándole vida propia, pero, hasta la fecha, dicha norma, que para su aprobación requiere mayoría absoluta (art. 151 constitucional), no se ha expedido en debida forma, pues la ley 1454 del 28 de junio de 2011, calificada como orgánica, evadió el mandato constitucional y no creó la región como entidad territorial sino – sin que para tal fin se necesitara dicho instrumento jurídico-, la creó como otra entidad administrativa de planificación, general o especial (RAP o RAP-E); en cambio, sí “redistribuyó” los recursos de las regalías. Sin embargo, el 28 de junio de 2019, se expidió la ley 1962, que estableció las condiciones para la conversión de las regiones administrativas de planificación en región entidad territorial.

Sobre la base de los mandatos centralistas de la colonia y retomados por la Regeneración, los antecedentes jurídicos nacionales, inmediatos, sobre los artículos constitucionales 306 y 307, tenemos:

---

<sup>322</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XX. Vol. 4. Op. cit. p. 382.

**3.5.1 La Unidad Nacional y división política en la Constitución de 1886.** Fiel al principio *sieyesiano* de la unidad y la soberanía nacional, esta Carta estipuló que “[l]a Nación Colombiana se reconstituye en forma de República Unitaria” (art. 1), seguida de que “[l]a soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación...”; y el tít. XVIII, creó la administración departamental y municipal. En 1968 (A.L. No. 1, art. 5 de la Constitución), quedaron estipuladas como entidades territoriales, los departamentos, las intendencias y las comisarías, y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y éstas. División política vigente hasta el 4 de julio de 1991, fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución. Desde el proyecto del gobierno, la síntesis del camino de la sustitución de la Constitución, es la siguiente:

**3.5.2 Proyecto del Gobierno.** El proyecto de constitución presentado por el presidente Gaviria (1990-1994), a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) no contenía norma alguna análoga a las referidas, finalmente aprobadas (arts. 306 y 307), lo que significa que esta tarea la cumplió la propia Asamblea Constituyente. En cuanto a las demás entidades territoriales, este proyecto expresó: “Son entidades territoriales de la República los departamentos, los departamentos especiales y los municipios en que se dividen estos y aquellos”<sup>323</sup> (art. 198-1).

**3.5.3 Comisión de ordenamiento territorial.** En primer lugar, el 21 de febrero de 1991, los delegados constituyentes: Orlando Fals Borda y Héctor Pineda Salazar, de la lista nacional, Alianza Democrática M19, presentaron la propuesta de creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, “Con el fin de responder a los cambios en la organización del territorio producidos por factores demográficos, económicos, sociales y culturales que afectan el bienestar y desarrollo de la población, la participación ciudadana, el funcionamiento de los servicios públicos, el ejercicio electoral y el mantenimiento del orden público, los límites de las entidades territoriales serán examinados y revisados periódicamente. La ley determinará la periodicidad de esta revisión” (art. 1).

**3.5.4 Proyecto de Juan B. Fernández.** El 8 de marzo de 1991, este delegado presentó a la Mesa Directiva de la Asamblea su “proyecto de reforma” (AEN2493). Aunque tocó el tema regional, no fue muy novedoso. En el art. 182, la propuesta estipuló que: “Las regiones tendrán autonomía para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen”. La región, consignó el proyecto de Fernández, será administrada por una asamblea regional, de elección popular, “integrada por un representante de cada municipio que forme

---

<sup>323</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE – Secretaría General. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia No 2 presentado por el Gobierno Nacional. Gaceta Constitucional No. 5, Bogotá: 15 de febrero de 1991.

parte de la región, salvo su capital que elegirá dos” (art. 185). Esta propuesta no expresa nada sobre la posibilidad legislativa de las regiones que propone. Además, al otorgarles la facultad de tutelar a los municipios de su jurisdicción, no cambia el modelo de la Constitución de 1886.

En el informe de la Comisión Segunda de Ordenamiento Territorial, presentado a la ANC, el 20 de mayo de 1991, queda constancia que “el Constituyente Juan B. Fernández presentó una ponencia en la cual propone la supresión del departamento. La propuesta no fue oficialmente presentada como sustitutiva, pero sí como constancia”<sup>324</sup>.

**3.5.5 Proyecto de Rojas Birry y otros.** También el 8 de marzo de 1991, los delegados Francisco Rojas Birry, Orlando Fals Borda y Héctor Pineda Salazar, sobre el tema bajo estudio, presentaron su “proyecto de reforma” (AEN2874). Aun estando lejos de lo finalmente aprobado por la ANC, creemos que este proyecto fue el que más se acercó a los mandatos de los arts. 306 y 307, finales. Su art. 1, estableció que: “Son entidades territoriales de la República: las Regiones, las Provincias, los Territorios de los grupos étnicos, los Distritos Metropolitanos, los Municipios, las Comunas y los Corregimientos con las características y funciones que se establecen en los artículos siguientes. La ley orgánica determinará el régimen administrativo de las entidades territoriales”.

El art. 5º de esta propuesta estipuló que las regiones, como entidades territoriales autónomas se conforman por la fusión de los actuales Departamentos, o por Provincias, Municipios, Territorios étnicos o Distritos Metropolitanos con antiguos vínculos y vinculados por razones históricas, sociales, culturales, económicas o ecológicas, previa consulta popular. El párrafo transitorio de este artículo es dicente:

Mientras se reordena el territorio de la República conforme a esta Constitución, se mantendrá la actual división política administrativa. Pero las intendencias y comisarias serán Departamentos. Las Regiones de Planificación continuarán existiendo e incluirán a los Departamentos actuales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo y las Corporaciones de Defensa de los Departamentos y de las secciones, en sus respectivos territorios. El Presidente de la República, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación y de la Comisión de Ordenamiento Territorial, dispondrá los ajustes institucionales pertinentes, dentro del término de dos años.

Este proyecto de norma constitucional, propende, como después se leería en el artículo 306 de la Carta Política, por la continuidad de las denominadas regiones de planificación, que eran entidades administrativas. Significando que le daba

---

<sup>324</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE – Relatoría. Gaceta Constitucional No. 80. Bogotá: 23 de mayo de 1991. p. 8.

continuidad a los CORPES (Consejos regionales de planificación económica y social), entonces de reciente creación, por la ley 75 de 1986.

**3.5.6 Proyecto de Eduardo Verano y otros.** Igualmente, sobre el tema de examen, el 8 de marzo de 1991, los delegados Verano de la Rosa, Horacio Serpa y Guillermo Perry, presentaron su “proyecto de reforma” (AEN3712). Como el anterior, este proyecto también aporta elementos que hoy se leen en los artículos 306 y 307 constitucionales. En primer lugar, el art. 1º, estableció: “Son entidades territoriales de la República, la nación, las regiones, los departamentos y los municipios...”. Por su parte, el art. 2º estipuló su autonomía, sin hacer diferencia entre política y administrativa. Pero, al establecer que ellas tendrán sus propios estatutos, podríamos afirmar que el proyecto se estaría refiriendo a autonomía política.

Por su claridad es preciso apuntar que, de las propuestas precedentes de los delegados, primero a la Comisión Segunda de Ordenamiento Territorial de la Asamblea, (el 20 de mayo), y luego a la propia ANC, se recopilaron las ideas, conceptos y figuras con las que finalmente se redactaron las normas constitucionales bajo estudio (arts. 306 y 307). Dado que, partiendo de las entidades administrativas y de planificación preexistentes, particularmente de los Corpes, se dotó a las regiones de autonomía, primero administrativa (art. 306), y luego con la posibilidad de autonomía política (307), regidas por norma especial y conformadas por departamentos vecinos preexistentes.

**3.5.7 Informe de la Comisión de ordenamiento territorial.** El 20 de mayo de 1991, mediante el ponente Gustavo Zafra Roldán, de la Comisión Segunda de Ordenamiento Territorial, se presentó el correspondiente informe a la ANC. El tema territorial, ya estructurado, tuvo el siguiente índice:

Introducción

Las principales controversias del debate

Marco teórico

Disposiciones comunes

Instancias Territoriales

- Municipio
- Distrito metropolitano
- Distrito capital
- Territorios indígenas
- Provincias
- Departamento
- Región

Anexo 1: Propuesta de articulación aprobada por la Comisión

Anexo 2: Artículos sometidos a votación que no obtuvieron mayoría

Anexo 3: Cuadro de votación

Anexo 4: Memoria descriptiva del contenido de los artículos aprobados

Anexo 5: Carta del Ministerio de Relaciones Exteriores del 14 de mayo de 1.991 enviada por el Constituyente Jaime Castro, que se incluye para estudio de la plenaria, en relación al Artículo No. 1 de límites.

Sobre la Región, el informe estipuló que “...ha sido considerada como entidad territorial en el articulado mayoritario de la Comisión Segunda”. Igualmente quedó consignada su importancia social y económica que le daría estatus sociopolítico para quedar establecida constitucionalmente. Veamos:

Se propone el reconocimiento constitucional de las regiones porque son una realidad nacional inocultable. Tienen un fundamento científico en el mapa colombiano, que ninguna ley o constitución podría negar. Colombia, como es ya lugar común, es un país de regiones. La nueva constitución debe reflejar esta realidad. La Costa Atlántica, por ejemplo, es desde luego una región que aspira legítimamente a que la constitución le reconozca su estatus. En la región se dan unas relaciones sociales y económicas entre los habitantes con la expresión de las necesidades y aspiraciones propias, a las que corresponden determinados derechos y que de hecho implican una responsabilidad del Estado. Y si esa responsabilidad del Estado surge de unos derechos que se expresan en el ámbito regional, es en ese ámbito donde hay que estar sumergidos para dar la mejor respuesta posible como Estado. Ello implica la necesidad del reconocimiento de la institucionalización político – administrativa de la región para darse eficientemente unas atribuciones o competencias y por tanto unos recursos<sup>325</sup>.

En la “Memoria descriptiva del contenido de los artículos”, de la Comisión segunda sobre autonomía regional, textualmente, se aprobó lo siguiente:

- Se define la conformación de las regiones con el objeto de administrar y promover los asuntos del estado relacionados con el desarrollo económico y social del territorio bajo su jurisdicción.
- Se les establece como competencias fundamentales: la construcción de obras públicas, la facultad de establecer el régimen tributario y las demás que le sean asignadas por la Ley (art. 39).
- La ley determinará los porcentajes que le corresponden a las regiones provenientes de las rentas nacionales, y de las regalías (art. 40).
- La ley creará un Fondo Nacional de Regalías, con los recursos que a la fecha no han sido cedidos a ninguna Entidad Territorial, con el fin de garantizar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos que las regiones determinen (art. 41).
- Este artículo establece la representación de las regiones ante los organismos que adoptan las políticas macro-económicas.
- Se abre la posibilidad que dos o más departamentos puedan asociarse para ser representados en estos organismos, así como para obtener la distribución del Fondo Nacional de Regalías (art. 42).
- Se establecen las condiciones para la conformación de las Regiones, entre las cuales se establece el Referéndum entre los ciudadanos de los departamentos interesados (art. 43).
- Se determina un plazo de dos periodos ordinarios del Congreso para dictar las normas concernientes a la conformación de las Regalías. De

---

<sup>325</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Relatoría. Gaceta Constitucional No. 80. Bogotá: 23 de mayo de 1991. p. 8.

lo contrario el Gobierno deberá expedir la reglamentación correspondiente (art. 44).

- Cada región tendrá una Cámara con potestad legislativa, elegida popularmente mediante un sistema que garantice la representación de las entidades territoriales que la conforman (art. 45).
- La Ley reglamentará el funcionamiento de dichas Cámaras. Los Corpes seguirán ejerciendo sus funciones hasta que se constituyan las Regiones (art. 46).
- La Administración de las Regiones estará a cargo de funcionarios de los departamentos que las integren (art. 48).

Como se puede verificar, a algo más de un mes de culminar sesiones la ANC, en el informe de la Comisión segunda de ordenamiento territorial ya se vislumbraba la conformación y financiamiento de las Regiones, primero como entidades administrativas, aprovechando la existencia y la experiencia de las CAR y de los CORPES, y luego como entidades territoriales. Se nota que, como informe, estuvo mejor organizado –jurídica y semánticamente-, que los propios artículos constitucionales 306 y 307, finales.

Sobre las bases administrativas de las nuevas regiones, baste precisar que las CAR (corporaciones autónomas), datan de 1954, con la CVC (Corporación Autónoma de Valle del Cauca), conformada por los departamentos de Cauca, Valle y Caldas, en principio con vínculos funcionales con la planeación y luego con el desarrollo económico; y a partir de 1968 (art. 4, A.L. 1), se agregó que las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública, podían no coincidir con la división política general. Por su parte, los CORPES (Consejos Regionales de Planificación Económica y Social), con origen en la Ley 76 de 1985, que agrupaban los departamentos existentes en 5 regiones de planificación, hoy ya no tienen vida jurídica. Fueron derogados por mandato del art. 51 de la ley 152 de 1994, concretado en el decreto 1234 de 2000.

En el Discurso de clausura de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, el presidente Gaviria, además de enfatizar sobre el nacimiento de una “nueva democracia”, sobre el tema regional expresó: “La Constitución de 1991 también es un espejo del nuevo país (...), de este país de regiones que reclaman con razón facultades y poderes para abandonar un asfixiante centralismo, y promover el verdadero progreso regional y el renacimiento de la actividad local”<sup>326</sup>.

### **3.6 DESARROLLO LEGAL**

En 2011, faltando una semana para cumplir dos décadas de haber sido aprobada, sancionada y puesta en operación la Constitución de 1991, finalmente el Congreso de la República expidió la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial* (LOOT). Se trata de la ley 1454 del 28 de junio de ese año. Empero, primero, no creó las

---

<sup>326</sup> GAVIRIA TRUJILLO, César. La Constitución de 1991 es de todos y para todos. En: Revista Foro No. 15. Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia, septiembre de 1991. p. 5-11.

regiones como entidades territoriales. En cambio, en una especie de refrito jurídico administrativo, creó unas entidades administrativas denominadas RAP, y otras similares, especiales denominadas RAP-E. De contera, segundo, negó la autonomía política legislativa al nivel territorial, tal como lo había hecho la Constitución de Núñez y Caro en 1886, al derogar de facto la Carta del 8 de mayo de 1863. Sin embargo, la ley 1962 de 2019, solo parcialmente, solucionó dicha situación legal deficitaria.

Negándose nuevamente la directa relación de nuestros conflictos con la ocupación humana del espacio territorial que, según Fals Borda, son “ingredientes directos de la violencia múltiple”. Por lo mismo agrega que: “[e]l país no puede seguirlos ignorando o subvalorando, como se ha venido haciendo porque (...), la gobernabilidad depende de un eficaz ordenamiento territorial, medido por la capacidad para la convivencia y el desarrollo humano”<sup>327</sup>. A pesar de todo, tal como lo expresa el profesor Suescún, “[n]o obstante el incumplimiento de buena parte de la Constitución de 1991 y de las reformas que la han desvirtuado y deformado, sigue siendo el último bastión del derecho y la justicia”<sup>328</sup>.

Hasta hoy, queda pendiente la expedición de la genuina LOOT que, primero, reordene racional e inteligiblemente el territorio, para la democracia y la gobernanza; y, sobre esta base, otorgue vida jurídica a las nuevas unidades territoriales – denominadas regiones-, de tal forma que, mediante competencias residuales políticas, puedan tener autonomía legislativa con posibilidad de materializarla en el campo fiscal. Concretándose una especie de analogía con lo que se hace en el sistema federal -la federación con las entidades territoriales federadas- en materia de las funciones constituyente y constitucional, en ejercicio racional de soberanías residuales o complementarias - cooperativas, centrípetas o centrífugas, según sea el caso. En el siguiente cuadro, elaboramos una idea síntesis de las diferentes formas de descentralización territorial.

**Cuadro 21**

TIPO DE ESTADO SEGÚN EL REPARTO TERRITORIAL DEL PODER					
PODER- TERRITORIO	TIPOS DE ESTADO	EXPRESIÓN DEL PODER EN EL TERRITORIO			
REPARTO TERRITORIAL DEL PODER	REPÚBLICA UNITARIA	DESCENTRALIZACIÓN	Centralización		
			Delegación		
			Desconcentración		
			Descentralización		
	Ej. Colombia		Autonomía	Administrativa = Auto-organización	
				Política	Participativa ( <i>self-government</i> )
	Ej. España			Política	Expresión de poder (hacer ley)
SISTEMA FEDERAL		Soberanía Interna (función constituyente)			
CONFEDERACIÓN		Soberanía Externa (función constituyente)			

**Elaboró:** Jorge Patiño Rojas

<sup>327</sup> FALS BORDA, Op.cit., p. 1-2.

<sup>328</sup> SUESCÚN, Armando. Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano, Siglo XX. Vol. 4. Op. cit. p. 531.

En conclusión, para la concreción de la autonomía política legislativa en el nivel subnacional, en Colombia se hace perentorio, primero, la expedición de una legítima ley orgánica de ordenamiento territorial que, con decisión y sin circunloquios, las institucionalice como entidades territoriales, pues a la luz de la tónica jurídica, una interpretación constitucional de las normas fundacionales, sobre impuestos, de las entidades territoriales existentes (departamentos y municipios), les está dificultando la competencia impositiva.

### **3.7 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA E IMPUESTOS EN LA CARTA DE 1991**

Que, en cualquier forma de Estado, las entidades territoriales tengan la posibilidad de establecer todos los elementos de alguno o algunos impuestos (hecho generador, base gravable, sujetos activo y pasivo, y tarifa), si se quiere, previamente determinados por la ley, sería la forma más genuina de descentralización política. De 1886 a la fecha, por disposición constitucional, en Colombia la competencia impositiva entre Nación y entidades territoriales ha sido decidida en favor de la primera. No obstante, de dos posibilidades de descentralización política que en materia de tributos establece la Constitución de 1991, la primera histórica y preponderantemente se ha decidido en favor de la Nación; la segunda, por omisión política del Congreso y tácita anuencia de la Corte Constitucional, en cuanto finalmente no se ha expedido de manera adecuada la respectiva ley orgánica de ordenamiento territorial; propiciando que la Nación continúe manteniendo su preeminencia, casi sesquicentaria, en el tema impositivo. A continuación, examinamos las dos posibilidades constitucionales referidas. La primera partiendo de la eventualidad que ofrece al nivel territorial el art. 338 que, como se hizo en 1848, con la ley de 3 de junio, pareciera dar *libre juego*, además del Congreso, a asambleas departamentales y a concejos municipales en la aprobación de cargas impositivas para departamentos y municipios, respectivamente. Sin embargo, los textos de los artículos 287-3, 300-4 y 313-4, limitan esta competencia a lo dispuesto por la Constitución y la ley, generándose una aparente contradicción en el cuerpo constitucional. Por lo mismo, en este punto, nuestro desarrollo es hermenéutico, basado en la tónica como *lugar común*, en este caso, político jurídico. La otra opción, embolada en lo político, pero jurídicamente más viable, en favor del orden subnacional, la establece el art. 307, complementario del 306, constitucionales, pues permite la creación de las regiones como entidades territoriales, de donde puede surgir la posibilidad de legislación residual en materia tributaria.

Asimismo, cualquier evento que posibilite legislar en tributos a las entidades territoriales sería un buen legitimador institucional complementario de la democracia participativa y, lo más significativo, forjador de sistema político, tan precario visto desde nuestra organización estatal. Vía ilustración, al respecto Mora y Enríquez, afirman que: “La inexistencia de conciencia tributaria, tanto a nivel individual como colectivo... se motiva por una desconfianza generalizada hacia el Estado y al papel

que juega en el cumplimiento de sus objetivos centrales”<sup>329</sup>. Agregando, con razón, que esa es la principal causa de la evasión y elusión tributaria; por lo que se hace necesario maximizar las contribuciones voluntarias<sup>330</sup>. Lo anterior porque, en palabras de Mockus, “[p]osiblemente cada persona puede y se dé el lujo de ser altruista o kantiano cotidiano en relación con algunas de las múltiples acciones colectivas que una sociedad ofrece. Esto daría pie a reutilizar el lema de la tributación voluntaria en muchos campos”<sup>331</sup>. Al respecto, Garay y Espitia expresan que “resulta indispensable recabar en la necesidad impostergable de imponer todos los correctivos que sean idóneos y eficaces para combatir la evasión y la elusión tributarias, tan elevadas y onerosas económica y socialmente para el país”<sup>332</sup>.

En Colombia, aunque la apertura democrática local, materializada en la elección popular de alcaldes (en 1991-1992 complementada con la elección de gobernadores), se considera un acontecimiento democrático-participativo, tal vez el más importante del siglo XX, no obstante, solo alcanza para la concreción de autogobierno, *self-government*, en versión inglesa. En concepto lockiano, estos certámenes electorales, apenas materializan la legitimidad formal de las autoridades, pero, integrados con la concreción de manejo parcial de poder, en nuestro caso, bien jurisprudencialmente o bien con el desarrollo legal adecuado del art. 307 de la Carta Política, que permite, en uno u otro caso, cristalizar la autonomía política territorial mediante la facultad legislativa residual, complementaria y colaborativa a favor bien de departamentos (y municipios), o de las regiones, una vez, adecuadamente, creadas como entidades territoriales. De contera, abrazando la legitimidad material expuesta por Locke, en cuanto las autoridades territoriales elegidas tendrían instrumentos propios para cumplir los cometidos de felicidad que demanda cada comunidad.

**3.7.1 Competencia impositiva y tónica jurídica.** En el texto de la Constitución de Colombia se halla una aparente contradicción entre dos mandatos suyos que aquí interpretamos en términos estrictamente político-jurídicos, valiéndonos de la tónica como *lugar común* que la retórica aristotélica habilitó como *cliché fijo* para la argumentación; seguidamente retomada por la hermenéutica. Para Aristóteles, dichos lugares “se refieren en común... a muchas materias que difieren por la especie”<sup>333</sup>. La idea entonces sentada por el propio presidente Gaviria, relativa a que

---

<sup>329</sup> MORA, María y ENRÍQUEZ, Jairo. Cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. En: Unimar, Vol. 35, Núm.1. Pasto: Universidad Mariana, 2017. p. 273-292.

<sup>330</sup> MACIAS, Hugo y CORTÉS, Jaider. Disminuir la tarifa general de IVA en Colombia aumentaría el recaudo tributario. En: Semestre económico, Vol. 7, Núm. 13. Medellín: Universidad de Medellín, 2004. p. 19-42.

<sup>331</sup> MOCKUS, Antanas. Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster. En: Reflexiones sobre la Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Políticos. Bogotá: Universidad Nacional, 2003. p. 65-80.

<sup>332</sup> GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y ESPITIA ZAMORA, Jorge Enrique. Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia: Hacia una economía política de inclusión social. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2020. p. 223-224.

<sup>333</sup> ARISTÓTELES, Op. cit. p. 190-191.

la Constitución estableció una “nueva democracia” y un “nuevo derecho”, socorre una posible salida en favor de la democracia territorial. Además, según Vidal Perdomo, la Constitución tomó directamente el sitio de las normas<sup>334</sup>, y hoy la administración pública está sometida más a la Constitución que a la ley<sup>335</sup>.

Por un lado, el mandato del art. 338 que pareciera dar libre juego tanto al Congreso nacional como a asambleas departamentales y concejos municipales en la aprobación de cargas impositivas, en cada caso, para la Nación, los departamentos y los municipios, como sujetos activos. Los departamentos y municipios también amparados en la tan aludida autonomía política. Por el otro, lo dispuesto en los artículos 287-3, 300-4 y 313-4 que para las entidades territoriales limitan dicha competencia a lo dispuesto en el marco constitucional y legal. En adelante examinamos críticamente las disposiciones señaladas para precisar su contenido y determinar, por un lado, la competencia del Congreso en materia tributaria y, de contera, las competencias de las corporaciones territoriales de elección popular en el mismo tema.

Para su desarrollo, primero precisamos la literalidad de las normas materia de cotejo, de inicio el artículo 338, continuando con los artículos 287-3, 300-4 y 313-4. Seguidamente, mediante las posibilidades de interpretación jurídica que ofrece la tópica, como método argumentativo de conciliación de diferencias problemáticas contenidas en un todo unitario, en nuestro caso, en el cuerpo constitucional, precisamos una salida político-jurídica. Siendo dable valernos de este instrumento retórico-filosófico porque ella, desde Aristóteles, quien le dio su nombre, integra el mundo de la filosofía, y como lo expresa Carnelutti, “[n]inguna rama de la ciencia vive sin respirar filosofía, pero esta necesidad es sentida en el Derecho más que en cualquiera otra [ciencia]... [Pues], a medida que se avanza por el camino de la jurisprudencia, el problema de lo metajurídico revela más y más su importancia decisiva”<sup>336</sup>.

**A. Normas bajo examen.** En el cuadro siguiente, para su análisis *prima facie*, en la columna de la izquierda, formando un todo (conjunto A), tenemos el art. 338 (que, paradójicamente, en lo básico, su mandato viene del Acto Legislativo No. 3 de 1910, art. 6º; 42 de la Carta de 1886); y en la columna de la derecha (conjunto B), tenemos los artículos 287-3, 300-4 y 313-4.

Cuadro 22

NORMAS SOBRE IMPUESTOS CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
--

<sup>334</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Algunas consideraciones sobre el control de constitucionalidad en Colombia. En: Derecho y Realidad, Vol.4 No. 8. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2016.p. 143-155.

<sup>335</sup> MONTAÑA PLATA, Alberto y otro. La constitucionalización del derecho administrativo. En: XV Jornadas internacionales de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado, 2014. p. 100.

<sup>336</sup> CARNELUTTI, Francesco. Metodología del Derecho. 3 ed. Bogotá: Lib. del profesional. sin año. p. VIII.

A = [Art. 338]	B = [Arts. 287-3, 300-4, 313-4]
<p>“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”</p>	<p><b>Art. 287.</b> “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...). 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.</p> <p><b>Art. 300.</b> “Corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas: (...). 4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”.</p> <p><b>Art. 313.</b> “Corresponde a los concejos: (...). 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.</p>

Fuente: Constitución Política. Elaboración del autor

En una primera apreciación, pareciera que el art. 338 hoy vigente, indistintamente, les diera libertad impositiva a todas las corporaciones públicas de elección popular de orden nacional, departamental y local (Congreso, asambleas y concejos), no así a las juntas administradoras locales (JAL). No obstante, esa *libertad* se ve limitada por la Constitución y la ley, vistos en conjunto los mandatos de los arts. 287-3, 300-4 y 313-4. En estos términos estaríamos frente a una especie de *laguna constitucional* en esta materia, pues su solución no encuadra al interior de las normas en conflicto, por no ser claras, más bien sí incompatibles. Asimismo, en el entendido que por tratarse de una unidad político-jurídica la interpretación de la Constitución Política desborda los mandatos que para tal fin se establecieron en la ley (art. 5, Ley 57 de 1887). Así las cosas, para la solución de sus propias incompatibilidades, entonces, debemos valernos de la tópica jurídica como técnica complementaria de interpretación constitucional. Pues, “la remisión de un argumento cualquiera a un *‘lugar común’* constituye un método por el que es posible sustituir las relaciones de inferencias espontáneas, que la razón realiza entre términos particulares, por las relaciones comunes y generales que son de aplicación a todos los casos”<sup>337</sup>.

**B. La tópica como instrumento de interpretación jurídica.** Primero, entendida la tópica como como *lugar común*, “de donde se extrae el material para la demostración”<sup>338</sup>, mediante la conciliación de situaciones antagónicas, como contradicciones entre leyes, en este caso de mandatos constitucionales. Se distingue como una técnica de pensamiento problemático, desarrollada por la retórica en su contextura espiritual, diferenciándose claramente del ánimo deductivo sistemático<sup>339</sup>. Para el caso bajo examen entendemos la tópica como una forma hermenéutica previa a la propia jurisprudencia.

<sup>337</sup> RACIONERO, Quintín. *En*: ARISTÓTELES. Retórica. Madrid: Gredos, 1994. p. 190.

<sup>338</sup> VIEHWEG, Theodor. Tópica y jurisprudencia. Madrid: Taurus, 1964. p. 41.

<sup>339</sup> *Ibid.*, p. 22.

En este sentido, la aparente o real contradicción entre los artículos constitucionales 338 (que pareciera otorgarle libre albedrío a asambleas y concejos para decretar tributos departamentales y municipales, respectivamente), y los artículos 287-3, 300-4 y 313-4 (que supeditan dicha facultad a la Constitución y a la ley), quedaría zanjada con el lugar común político-jurídico de la unidad nacional prevista en el art. 1 de la Constitución que, como República Unitaria advierte la existencia de un único lugar común de impulsión política, de leyes, en nuestro caso de contenido fiscal. Recayendo tal distinción y facultad en el Congreso de la República.

Sobre la ambivalencia de la competencia política de los departamentos tenemos el siguiente desarrollo constitucional: el art. 299 original de la Constitución previó que “[e]n cada departamento habrá una Corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental...”. El Acto Legislativo No. 1 de 1996, no cambió el anterior mandato; no obstante, agregó que: “Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio...”. El Acto Legislativo 1 de 2003 (art. 16), estableció que: “En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental (...). Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio...”. Sin embargo, el texto del AL No. 1 de 2003 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-668 de 2004. En el 2007, el AL 1 volvió a reformar el artículo 299, ratificando que “En cada departamento habrá una Corporación político-administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental...”; agregándole que “podrá ejercer control político sobre la administración departamental”. Por su parte, la Ley 489/98 (art. 39), estipuló que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular. Norma legal que, para las asambleas, contraría el mandato constitucional que indica que son corporaciones político-administrativas. En cambio, desde su origen constitucional, el Congreso de la República es una corporación política (legislativa), que le “corresponde hacer las leyes”. Además, gozando de la prerrogativa de *reserva legal* en materia impositiva.

El aspecto *político* constitucional de las asambleas departamentales podría asumirse como la capacidad para legislar, como su auténtica legitimidad; pues, de las variadas formas de poder del hombre sobre el hombre, en la tradición clásica, expresa Bobbio, el político es “el interés de quien gobierna y de quien es gobernado”<sup>340</sup>. Es el poder civil de Locke previsto sobre el consenso para que la sociedad pueda darse seguridad a fin de preservar la propiedad<sup>341</sup>. Con esta atribución política a las dumas departamentales, ganada en décadas de madurez administrativa, además, se honraría la teleología participativa del Estado

---

<sup>340</sup> BOBBIO, Op. cit. p. 1216.

<sup>341</sup> LOCKE, Op. cit. p. 173.

colombiano desde el nivel intermedio, según Bakunin, ahora sí de gobierno, y no de mera administración.

A pesar del anterior marco político-jurídico de los departamentos, Liliana Estupiñán Achury<sup>342</sup> recoge la vieja idea que denota el *marchitamiento* de las asambleas departamentales, originalmente establecida en el informe de Finanzas Intergubernamentales Wiesner Bird (1981), y que insinúa su muerte institucional. Por análoga línea conceptual y jurídica, en particular valiéndose de la unidad nacional de la organización territorial de Colombia, a la fecha, la Corte Constitucional ha dejado sentado que no es posible interpretar que las entidades territoriales puedan legislar en materia impositiva o tributaria (ni en ninguna otra), solo cuando la ley lo autorice.

En materia de la autonomía financiera se estableció desde la sentencia C-517 de 1992 que los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de acuerdos, y que en todo caso ‘...los departamentos y municipios se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional’. Asimismo se indicó que en desarrollo de esta atribución constitucional los concejos municipales deben adoptar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (art. 313.4 C. Pol.), dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (art. 313.5 C. Pol.)<sup>343</sup>.

Por su parte, en 2016, el Consejo de Estado manifestó:

Esta Sala, en sentencia del 9 de julio de 2009, precisó que en vigencia de la Constitución Política de 1886, la facultad impositiva de los municipios era derivada en cuanto se supeditaba a las leyes expedidas por el Congreso, pero que con la norma superior promulgada en el año 1991, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden determinar los elementos del tributo, de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales concedidos a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria. Así mismo, señaló que el artículo 338 de la Constitución Política indica la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes, de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos. Agregó que la competencia en materia impositiva de los municipios, para el caso, no es ilimitada, pues no puede excederse al punto de establecer tributos *ex novo*, porque la facultad creadora está atribuida al Congreso, pero a partir del establecimiento legal del impuesto, los mencionados entes territoriales,

---

<sup>342</sup> ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Desequilibrios territoriales: Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial colombiano. Una Mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno. Bogotá: Universidad del Rosario, Doctrina y Ley, 2012. p.123.

<sup>343</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-130, M.P. José Fernando Reyes Cuartas. 28 de noviembre de 2018.

de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquella no los haya fijado directamente. Así pues y en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial el criterio actual de la Sala en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios y distritos para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado<sup>344</sup>.

Así las cosas, actualmente, todo impuesto es creado por la ley con origen en el Congreso Nacional; naturalmente, ella fija el sujeto activo que, por siempre será una entidad pública, bien puede ser la Nación o una entidad territorial y, eventualmente (total o de manera parcial), una entidad administrativa (como las corporaciones autónomas y las áreas metropolitanas); nunca un ente particular, salvo el caso de la parafiscalidad, no de los impuestos. Así las cosas, por hermenéutica constitucional, en Colombia, las corporaciones territoriales de elección popular no pueden decretar impuestos aun cumpliendo el hecho de ser un cuerpo colegiado elegido popularmente, fidedigno depositario, fáctico y legal, de representación política. Composición que lo hace corresponder con el viejo principio de raigambre anglosajona: *no taxation without representation*. En consecuencia, mediante un proceso iniciado en 1886, hoy, vía jurisprudencial, los departamentos colombianos, aun siendo entidades territoriales, sólo gozan (¿o padecen?), el estatus de entidades administrativas.

Para el municipio, cuyo tratamiento es análogo al del departamento, Paula Robledo lo resuelve *sistémicamente* de la siguiente manera:

La autonomía tributaria de nuestros entes municipales está reconocida constitucionalmente y las normas que la regulan se encargan de dejar en claro que no es una autonomía absoluta; por el contrario, se encuentra limitada no solamente por la Constitución sino también por la ley (arts. 287, 313.4). Pero, según lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, podría entenderse que las Asambleas departamentales y los Concejos municipales tienen plena libertad para fijar tributos, puesto que en este precepto no se hace referencia explícita a que la potestad impositiva de los departamentos y municipios se encuentra limitada por la ley. No obstante, en todo caso, una interpretación sistemática, a partir de las demás disposiciones indicadas, lleva a dilucidar rápidamente cualquier posible confusión<sup>345</sup>.

En Colombia, con análogas razones a las anteriores, desde el decimonónico solo el Congreso conserva la autoridad tributaria, creadora de impuestos, dado su reconocimiento de cuerpo colegiado con autoridad política de representación popular. Desde entonces, la competencia de las entidades territoriales en la materia quedó solo a partir del establecimiento legal del gravamen, de conformidad con las pautas dadas por el Parlamento, pudiendo disponer los elementos de la obligación tributaria cuando la ley no los haya fijado directamente. Con esta cicatera

---

<sup>344</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección 4ª. Sentencia rad. 21035. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. 30 de marzo de 2016.

<sup>345</sup> ROBLEDO SILVA, Op. cit. p. 389.

concepción institucional, defendida por el orden nacional, se cierra la posibilidad de hacer leyes a las corporaciones subnacionales de elección popular, para el caso bajo examen, en materia fiscal. De contera se entorpece la genuina autonomía política territorial, expresada en la función *residual* de legislar. Situación, concentradora de poder, que mal posiciona al Congreso en particular. En cambio, con su proceder, como en una especie de menudeo tributario, sí se arroga la función de hacer legisladores a asambleas y concejos, cuando, mediante su autorización legislativa, les permite fijar uno o varios elementos de los impuestos que ha creado a su favor. Olvidando que, desde Locke, antes que Montesquieu moderno creador de la tridivisión de poder, quedó claro lo inadecuado de esa práctica. Pues, “[e]l poder de la legislatura –expresa Locke-, al derivarse de una cesión voluntaria del pueblo, y de una instrucción hecha por éste, no puede ser otro que el que positivamente le ha sido otorgado, a saber: el poder de hacer leyes, y no el poder de hacer legisladores. Por lo tanto, la legislatura está incapacitada para transferir a otros la autoridad de hacer leyes”<sup>346</sup>. Agregando que ella “no deberá ni podrá transferir a nadie el poder de hacer leyes, ni depositarlo en lugar diferente de aquel en el que el pueblo lo ha depositado”<sup>347</sup>.

En consecuencia, en el vigente marco constitucional colombiano, para validar jurídicamente la posibilidad legislativa directa de las asambleas departamentales bastaría darle solo a la Constitución el estatus de soberana, y a la ley la dimensión de autonomía política, que es legítimo “poder para aprobar leyes”<sup>348</sup>, según expresión del catalán Eliseo Aja. Entonces, aprovechando el mandato constitucional que posiciona a la asamblea como “corporación político-administrativa de elección popular”, estaría jurídicamente habilitada para decretar impuestos. En lo político - social, sus leyes, amén de cercanas al ciudadano, serían forjadoras de la anhelada gobernanza y constructoras de comunidad, verdadera expresión de dominio político. Además de honrar la participación ciudadana, moderarían los niveles de violencia territorial.

Por otra parte, el Congreso tiene la genérica facultad de “revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República”, para que mediante decretos con fuerza de ley legisle extraordinariamente. Empero, entre otras materias, tales facultades no podrán ser conferidas para decretar impuestos (art. 150-10), configurándose en pleno la *reserva legal*. Frente al tema, el máximo Tribunal constitucional ha expresado: “Para esta Corte, la reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es uno de los pilares del modelo de estado constitucional, e impone un procedimiento democrático representativo como condición para la validez de los tributos –no tributación sin representación-, para evitar los abusos en un asunto que afecta directamente al ciudadano y que debe garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad del Estado para

---

<sup>346</sup> LOCKE, Op. cit. p. 148-149.

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>348</sup> AJA, Op.cit., p. 14.

el cumplimiento de sus funciones”<sup>349</sup>. Imponiéndose en este punto precisar la diferencia con la *legalidad*, entendida ésta como “la cualidad de aquello que es conforme a la ley”<sup>350</sup>; pues, según Rivero, “conviene a la legalidad la imagen de una pirámide: desde la cima hasta la base, las reglas, según el nivel en que se sitúan, deben respetar las reglas superiores, y se imponen a la de los niveles subordinados”<sup>351</sup>.

Entonces, en observancia de la *reserva legal*, a diferencia de la Constitución de 1886, la de 1991, prohibió la fijación de impuestos por vía extraordinaria (art. 150-10), quedando solo como competencia exclusiva del Congreso de la República y, a usanza de lo enseñado por Montesquieu, solo a iniciativa del ejecutivo<sup>352</sup>. Así Colombia se puso a tono, entre otros, con países como Francia (1958) y España (1978), que en sus constituciones mantienen disposiciones similares (arts. 34 y 133, respectivamente), consolidándose de esta manera la formal legitimidad como el principio impositivo de *reserva legal*, derivado de un tiempo histórico braudeliano de larga duración.

Finalmente, además del mandato constitucional que dispone que “[e]n cada departamento habrá una Corporación político-administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental” (art. 299), un cotejo sobre el instituto de la *reserva legal* y la autonomía (tributaria) departamental, reciente, de la Corte Constitucional, se resume en el siguiente cuadro (25).

**Cuadro 23**

<b>RESERVA LEGAL vs AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN LA CORTE CONSTITUCIONAL (2018-2019)</b>	
<b>Reserva legal</b>	<b>Autonomía del departamento</b>
“Para esta Corte, la reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es uno de los pilares del modelo de estado constitucional, e impone un procedimiento democrático representativo como condición para la validez de los tributos – no tributación sin representación-, para evitar los abusos en un asunto que afecta directamente al ciudadano y que debe garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad del Estado para el cumplimiento de sus funciones” (CC. Sent. C-30, M.P. Cristina Pardo. 30 enero 2019).	“En materia de la autonomía financiera se estableció desde la sentencia C-517 de 1992 que los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de acuerdos, y que en todo caso ‘...los departamentos y municipios se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional’ (CC. Sent. C-130, M.P. José Fernando Reyes Cuartas. 28 nov. 2018).

**Fuente:** Cotejo reserva legal vs autonomía departamental, de Jorge Patiño Rojas.

En el cuadro notamos que las características de la *reserva legal* descritas por el Tribunal de cierre constitucional, aunque referidas al Congreso Nacional, son (formalmente) aplicables a la Asamblea Departamental, pudiendo ella legislar en materia tributaria. La diferencia estriba en que la corporación seccional aún se tiene –mental y jurídicamente- como entidad administrativa (art. 39, L. 489798). Por otra

<sup>349</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-30, M.P. Cristina Pardo. 30 de enero de 2019.

<sup>350</sup> VEDEL, Georges. Derecho administrativo. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. p. 219.

<sup>351</sup> RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Caracas: Universidad Central, 1984. p. 84.

<sup>352</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-510, M.P. Cristina Pardo. 29 de noviembre de 2019.

parte, es claro que la autonomía departamental tributaria es solo dentro del marco constitucional y legal.

**3.7.2 Las Regiones como entidades territoriales.** En Colombia, desde la Constitución de 1991, quedó institucionalizada la posibilidad político-jurídica de creación de las regiones como entidades territoriales, situación que, de contera, análogo a como sucede en España (art. 150, Constitución de 1978), les generaría competencia legislativa y, entre éstas, tributarias como sujetos activos de los impuestos que disponga la ley. No obstante, debemos aclarar que, según Aja, en aquel país las comunidades autonómicas presentan diferencias estructurales entre ellas<sup>353</sup>. Agrega el catalán, cómo, por ejemplo, el régimen económico y fiscal especial de Canarias tradicionalmente ha tenido un tratamiento especial por su carácter insular y su lejanía de la península, “y la propia Constitución le proporciona una cierta garantía al establecer que su modificación requerirá el informe previo de la CA, aunque su contenido sea reforzado especialmente por el Estatuto y por el reconocimiento comunitario como región ultra-periférica”<sup>354</sup>. En nuestro país, proponemos, de manera homogénea en lo jurídico, que a través de la región baje al nivel subnacional la figura de la autonomía política (legislativa), entre otras materias, vía tributación. En ese escenario, tendríamos un nuevo avance democrático político, que superaría la formalidad de la participación ciudadana en la elección de las autoridades territoriales; primero de autoridades municipales, del acalde, particularmente a partir del Acto legislativo 1 de 1986, con concreción inicial a partir del 13 de marzo de 1988. En 1991, segundo, además de la aprobación de la elección de gobernadores de los departamentos, los artículos 306 y 307 constitucionales dejaron sentadas las bases para que, en el futuro inmediato, mediante ley orgánica, se diera vida político-jurídica a las regiones como entidades territoriales y de esta manera, junto con la Nación, pudieran ejercer la función legislativa, configurándose así un avance real en la descentralización política, este sí como verdadero reparto de poder en el territorio, en nuestro estudio, en materia fiscal; entendiendo que lo fiscal, particularmente su concepto tributario, por su trascendencia social forma parte integral de lo político, tal como se halla consignado tanto en la larga tradición parlamentaria inglesa como en el apogeo de los municipios castellanos de los siglos XII y XIII.

No obstante, los ejemplos europeos del siglo XX (España, Italia y Francia), nuestro derecho, fortalecido por el ensayo de la *Confederación Granadina* (1858), y retomando el pensamiento constitucional desde nuestra propia cabeza<sup>355</sup>, debe poner en marcha la autonomía regional prevista en la Carta Política. Para su examen, primero referimos al contenido de los artículos constitucionales 306 y 307 y, seguidamente, la consecuente legitimación formal y material de la

---

<sup>353</sup> AJA, Op.cit., p. 155.

<sup>354</sup> Ibíd, p. 178.

<sup>355</sup> GUADARRAMA, Pablo. Humanismo en el pensamiento Latinoamericano. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2001. p. 385-392.

institucionalidad, que surgiría a partir del nuevo orden territorial. Continuando con la omisión legislativa absoluta del Congreso en la materia, antes de la expedición de la Ley 1962 de 2019 y la respectiva inhibición de la Corte Constitucional al abordar el estudio de la Ley 1454. Finalmente, desde la perspectiva histórica, proponemos el modelo de región, en nuestro sentir, el más plausible para Colombia.

**A. Normas Constitucionales.** El contenido de los artículos 306 y 307, es el siguiente:

**Cuadro 24**

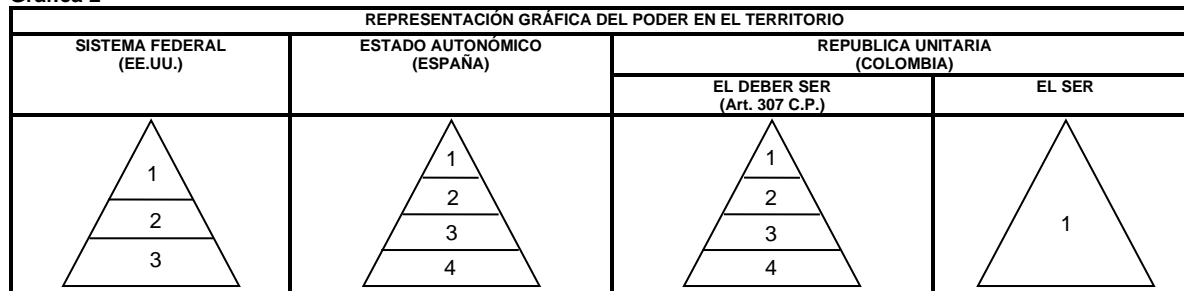
DE ENTIDAD ADMINISTRATIVA A TERRITORIAL. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA	
Art. 306	Art. 307
"Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región"	"La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos en los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región".

**Fuente:** Constitución Política. Elaboración del autor

En Colombia, es claro que, con una adecuada expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), a aprobar por mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (art. 151 C.P.), y para lo cual no es legal otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (art. 150-10 C.P.), se podrían establecer las regiones como entidades territoriales y, de contera, éstas tendrían la facultad de expedir normas legislativas cristalizadoras de efectiva autonomía política territorial.

Para nuestro análisis, en el siguiente cuadro graficamos ejemplos de los modelos universales de reparto del poder en el territorio: i) la Federación Norteamericana, ii) el Estado autonómico español, y iii) el Estado colombiano como República Unitaria en sus dos versiones, la del deber ser, si se expidiera correctamente la ley orgánica de ordenamiento territorial que de vida política a las regiones territoriales que ella instituya; y la del ser, esto es, lo que hoy tenemos.

**Gráfica 2**



1. Constitución Federal (1787) 2. Cada Constitución Federativa 3. Legislación de cada Estado	1. Constitución nacional (1978) 2. Ley orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA) 3. Estatuto orgánico de cada región 4. Legislación de cada región (residual)	1. Constitución Nal (1991) 2. Ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) 3. Estatuto especial de cada región 4. Legislación de cada región (residual)	1. Legislación nacional: Constitución política y demás leyes (nacionales)
--	--	---	--

Elaboró: Jorge Patiño

Como se puede apreciar en la gráfica 2, en primer lugar, cada entidad federativa (EEUU), utilizando la original figura del sistema federal, tiene *competencias residuales* tanto en función constituyente (y constitucional), como en legislativa (también jurisdiccional y administrativa, naturalmente). Por su parte, el ensayo autonómico (de España, en nuestro ejemplo), otorga a sus regiones análogas *competencias residuales*, pero solo en función legislativa. En este tema, en Colombia, como República Unitaria centralizada en lo político, sin desarrollo adecuado del art. 307 constitucional, la fórmula de la *competencia residual* de sus unidades territoriales, aun existiendo el referido mandato constitucional, sigue siendo únicamente de tipo administrativo.

**B. Legitimidad institucional.** Decíamos que el autogobierno solo alcanza para la ejecución de la descentralización política participativa, por lo mismo el desarrollo legal adecuado del art. 307 de la Carta Política, permitiría cristalizar la autonomía política territorial mediante la facultad legislativa residual – cooperativa. Si bien la elección popular de mandatarios subnacionales es y ha sido el acontecimiento democrático más importante del siglo XX en Colombia, en cuanto simultáneamente involucra dos elementos fundamentales: la participación popular y la legitimidad política formal de las autoridades; no obstante, hasta aquí el proceso de descentralización política está cercenado, porque el auténtico poder político, materializado en su ejercicio, se sigue manejando íntegramente, como ha sido desde 1886, a partir de instancias del gobierno central, en la capital de la República. Entonces, incluso después de la elección de autoridades locales y seccionales, ni siquiera de manera parcial, política y jurídicamente, ellas han podido ejercer un verdadero dominio (fragmentado), que implique un genuino poder político, que se pueda traducir en la capacidad legislativa, residual – colaborativa, en nuestro caso en materia impositiva. Coincidiendo con nuestro planteamiento, Lorena Suárez expresó que: “Las normas tributarias están urgidas de legitimidad formal y sustancial. A la primera responde el procedimiento democrático que debe observarse para la aprobación de los tributos y contribuciones fiscales y parafiscales. La segunda sólo se satisface en la medida en que el deber tributario se enmarque en los conceptos de equidad, justicia y seguridad”<sup>356</sup>.

Por lo mismo, como verdadero complemento del aspecto democrático–participativo, también para el orden territorial, es necesaria la debida aprobación de la figura político–jurídica establecida en el art. 307 de la Constitución Política, mediante la *ley orgánica de ordenamiento territorial*. Con un correcto desarrollo legal de este

<sup>356</sup> SUÁREZ FIERRO, Lorena. El poder tributario como emblema de la democracia. El principio de legalidad como límite del poder tributario desarrollado jurisprudencialmente. En: Lecturas de derecho fiscal. Bogotá: Universidad Externado, 2003. p. 323-364.

mandato constitucional, sin ambages, surgiría la genuina autonomía política que supera la puramente participativa; pues, es claro que

Autonomía significa, etimológicamente, poder para aprobar leyes, y en sentido amplio suele equipararse a autogobierno, porque no solo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros. El autogobierno de las CCA es notable: sus instituciones solo responden ante el propio electorado, sin ninguna dependencia jerárquica respecto al gobierno central; poseen poder legislativo, reglamentario y administrativo sobre ámbitos tan importantes para los ciudadanos como el urbanismo, la educación, el medio ambiente, etc.<sup>357</sup>

Por lo mismo, en cuanto a la instauración democrática territorial – legislativa, el profesor Clemente Forero, evaluando la descentralización y la participación ciudadana, en particular en fiscalidad, concluye que en Colombia “[u]na propuesta de participación para la eficiencia requiere considerar aspectos más allá de lo político [participativo]. [Argumentando que] es necesario que los ciudadanos se involucren en las decisiones del gasto e ingreso público”<sup>358</sup>, para lo cual, entre otras medidas, sugiere su intervención directa en la planeación y el diseño presupuestal, situación que de manera directa implica legislación en materia impositiva por cuenta de las regiones, en el evento que se llegaren a crear en debida forma político-jurídica.

**C. Reglamentación inicial de los artículos 306 y 307 constitucionales.** Previo a cumplir los 20 años de expedida la Carta de 1991, mediante la ley 1454/11, el Congreso *reglamentó* las anteriores normas constitucionales. No obstante, históricamente, además de omisiva, la actuación institucional del Estado ha sido evasiva del tema, pues, primero, el Congreso demoró en aprobar la ley orgánica que desarrollara la Constitución y le diera vida política a las regiones territoriales y, segundo, aunque después de “más de 19” proyectos presentados fue aprobada la Ley 1454/11, la misma evadió enteramente el tema central, del que debía ocuparse: establecer “las condiciones para solicitar la conversión de la región [administrativa] en entidad territorial”, con atribución de legislar mediante una especie de *competencias residuales*, en moderna versión mutua, con respecto a las competencias político-legislativas de la Nación, no de las constitucionales.

Por su parte, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la ley 1454, por la omisión legislativa, la Corte Constitucional se declaró inhibida para fallar de fondo argumentando que dicha omisión fue absoluta, lo que, expresa, según su historial jurisprudencial, le impide abordar el mérito del asunto. La síntesis de este proceso Congreso – Corte Constitucional es la siguiente:

**a. Ley 1454 del 28 de junio de 2011, *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.*** Esta Ley, retomando el

---

<sup>357</sup> AJA, Op.cit., p. 14.

<sup>358</sup> FORERO, Clemente, *et al.* Descentralización y participación ciudadana. Bogotá: TM Editores, Universidad Nacional, 1997. p. 204.

mandato constitucional estipulado para la Región Territorial, decretó que: “De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República” (art. 36). Veamos su cotejo con la norma constitucional.

**Cuadro 25**

LA REGIÓN COMO ENTIDAD TERRITORIAL: DE LA NORMA CONSTITUCIONAL A LA LEGAL	
Art. 307 Constitucional	Art. 36, Ley 1454 (LOOT)
“La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de..., establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos en los departamentos interesados”. (subrayas fuera de texto).	“ <b>De la Región Territorial.</b> De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, <u>de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República</u> ”. (subrayas fuera de texto).

**Fuente:** Art. 307 constitucional y art. 36 de la LOOT. Resumen del autor.

Lo consignado en el art. 36 de la ley 1454, reprodujo el contenido básico, de plazo indefinido, del art. 307 constitucional, pues, igual que la norma superior, transfirió en la ley, en una nueva ley (orgánica), las condiciones (que fijará el Congreso), para el paso de la región como entidad administrativa a la región como entidad territorial. Lo correcto, según el mandato constitucional, hubiera sido que la propia ley orgánica 1454, fijara dichas condiciones, pero no lo hizo. Continuando, como desde 1991, con la inconstitucionalidad por omisión, entendida como “la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”<sup>359</sup>. En la sentencia C-489/12, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1554 (LOOT), el Alto tribunal constitucional “zanja” el problema jurídico retomando vieja jurisprudencia de su seno, pues dice que al respecto en el año 2000 había expresado que: “...se ha dicho que lo relativo al ordenamiento territorial, que debe tramitarse como ley orgánica, bien puede desarrollarse en diversos cuerpos normativos, siempre que éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas”<sup>360</sup>.

**b. Sentencia C-489/12** (27 de junio), mediante la cual se resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la ley 1454/11 (LOOT). En primer lugar, citando nutrida jurisprudencia constitucional, alude a que siendo una omisión absoluta la que trae la Ley enjuiciada, no puede haber control de constitucionalidad por ausencia de un parámetro normativo. Al respecto expresó: “...esta Corte ha establecido desde las sentencias **C-073** y **C-543 de 1996** que cuando la demanda se estructura sobre la base de una omisión legislativa absoluta, es decir, cuando existe ausencia total de legislación, no se cuenta con un parámetro normativo para

<sup>359</sup> DÍAZ GAMBOA, Luis Bernardo. La inconstitucionalidad por omisión. Necesidad de reconocimiento de la figura en Colombia como factor garantista de los Derechos Humanos. En: IUSTA, No. 28. Tunja: Universidad Santo Tomas de Aquino, 2016. p. 129-153.

<sup>360</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-795, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. 29 de noviembre de 2000.

realizar el control y por ende la demanda no procede en este caso porque la Corte carece de competencia para realizarlo<sup>361</sup>. Por lo mismo, agrega:

Teniendo en cuenta lo anterior se verifica que en la Ley 1454 de 2011, se omite de **manera absoluta** un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C.P. (...), ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte que en el presente caso, lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una **omisión legislativa absoluta** no sujeta de control por parte de esta Corte<sup>362</sup>.

Con este panorama político-jurídico nugatorio que, paradójicamente, aún con ley, incluye la omisión legislativa absoluta del legislador en la fijación de las condiciones para la conversión de la región administrativa en entidad territorial, y el correspondiente fallo inhibitorio de la Corte Constitucional, se seguía aplazando uno de los anhelos del Constituyente de 1991, la posibilidad de la autonomía política regional y la consecuente capacidad legislativa residual que implicaría el fortalecimiento territorial en materia fiscal, de ingresos y gastos públicos. Con origen en lo político, la solución es puramente normativa, que la ley orgánica establezca a cabalidad las condiciones para poder solicitar la conversión de la región administrativa en territorial. Por ahora, preocupa ese criterio remolón del Legislador -cobijado por la posición jurisprudencial de la Corte-, que legisla, pero no legisla. Así Colombia rememora la historia novelada de *El Gatopardo*, en la segunda mitad decimonónica en Sicilia, donde queda sentado el *statu quo* total (incluido el legislativo), impuesto por el régimen de aquella Isla, pues Tancredi, sobrino del príncipe, tuvo como máxima que “[s]i queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie”<sup>363</sup>.

**D. Ley 1962.** Nuevamente el 28 de junio de 2019, al cumplir los 8 años de expedida la ley 1454, el Congreso expidió la ley en mención, *Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.* En síntesis, dentro de las atribuciones de las posibles regiones territoriales (art. 9), esta nueva ley no les estableció la facultad de decretar tributos. Por lo mismo, en el tema impositivo, objeto del presente análisis, seguimos en déficit. Pues, en versión de la norma constitucional, “[l]a misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías”. Sin embargo, la ley 1962 guardó silencio sobre la posibilidad de decretar impuestos para funcionamiento, solo estipuló que: “Los recursos de inversión de la Región Entidad Territorial (RET)

---

<sup>361</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-489, M.P. Adriana María Guillén Arango. 27 de junio de 2012.

<sup>362</sup> Ídem.

<sup>363</sup> LAMPEDUSA, Giuseppe Tomassi (de). *El Gatopardo*. Bogotá: Oveja Negra, 1983. p. 29.

provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurren en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del presupuesto general de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la constitución y la ley, en concordancia con sus funciones”; evadiéndose por completo, nuevamente, la fiscalidad regional, en particular su aspecto tributario. Al respecto, ante eventual impugnación, solo quedaría pendiente el pronunciamiento del máximo Tribunal constitucional sobre la ley 1962, en particular si la omisión legislativa dejó de ser absoluta ameritando control de constitucionalidad de fondo.

**E. Propuesta regional para Colombia.** De acuerdo con Fals Borda, en nuestro país “[e]l pluralismo cultural, humano y ambiental sigue predominando como fórmula vital entre nosotros... La diversidad reconocible y reconocida en la unidad nacional queda consagrada con mecanismos adecuados en la ley en ciernes.”<sup>364</sup> En este sentido, la ley 1962 registró el *Hecho Regional*, como “un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materia de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región.” (art. 3). Sin embargo, en específico en materia fiscal, de la Región, la ley en mención solo se refirió a la administración de recursos y no de tributos (art. 10-b). En cambio, sus análogas ibéricas, expresa el art. 133-2 de la Constitución española, “podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Esto a pesar de que la misma Carta estipula la potestad tributaria originaria exclusivamente al Estado, mediante ley (art. 133-1); empero, aclara que tal facultad puede ser delegada en los niveles subcentrales de Gobierno.

En consecuencia, en nuestro criterio, para Colombia, además del componente histórico, se hace menester establecer la competencia tributaria en favor de las entidades territoriales; pues, aunque “[n]o vamos a reconstruir la sociedad solo con las pautas del pasado, ni vamos a retroceder la historia..., no es dable dejar de lado ese rico acumulado social e histórico que hemos examinado y lo mucho que ha quedado por fuera para pensar que podemos resolver los problemas del momento “*ex novo*” haciendo tabla rasa de la historia y de la cultura acumulada. ¡Que despilfarro si estos estudios no impelieran hacia adelante y nos dieran mejores herramientas para hacer frente a nuestros retos!”<sup>365</sup>.

No obstante, opinamos, si llegare a entrar en funcionamiento en debida forma la región territorial conformada por departamentos, sería adecuado que, para evitar la congestión de tantos niveles territoriales, y su posible anarquía, a criterio del Legislador, se abolieran otros niveles menos relevantes para propiciar la armonización integral del territorio nacional. Evento que podría desacomodar

---

<sup>364</sup> FALS BORDA, Orlando. Op. cit. p. viii.

<sup>365</sup> *Ibíd.* p. 67

privilegios *bicentenarios*, pero es oportuno recordar que el patrimonio político del gobernante se gasta gobernando.

Desde el punto de vista epistemológico, bueno sería, con la práctica, creando la Región territorial con autonomía política-tributaria, ensayar en Colombia el modelo intermedio de organización territorial del Estado, pues como lo expresan Bobbio y Bovero, “Buenas teorías no son solamente las que sigue la realidad en su marcha caótica, buscando descifrar la suma de los efectos indeseables y leer escrupulosamente los movimientos de la historia; sino son también, y quizás sobre todo, las que anticipan la realidad, buscando proporcionar criterios de evaluación y orientar los acontecimientos para darles dignidad como proyectos conscientes y racionales”<sup>366</sup>; agregando con razón, “en ello radica la fuerza de la filosofía política”.

De lo anterior concluimos que hasta hoy, en Colombia, la autonomía política territorial solo alcanza el grado de participación popular en la escogencia de sus autoridades y no en el ejercicio residual de poder, por ausencia de competencia legislativa de los niveles subnacionales de administración, no de gobierno. Por lo mismo, siendo los impuestos la más ortodoxa y extendida expresión de poder político del Estado liberal, para legitimarlos, sería necesario otorgarles alguna capacidad legislativa (residual) a las entidades territoriales existentes (departamentos y municipios), o crear adecuadamente las regiones como entidades territoriales para que automáticamente tengan dicha facultad. Se acataría así el grito de la historia que, en una democracia real, enseña la directa relación impuestos y representación, pues a más genuina representación más consentimiento de los impuestos, hasta que éstos, idealmente, como eran los tributos, regresen a ser voluntarios.

---

<sup>366</sup> BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político. México: Grijalbo, 1984. p. 16.

## CONCLUSIONES

Con fundamento en las frecuentes lecciones dadas por la historia sobre cómo el componente político-fiscal ha coadyuvado en la modelación institucional de los distintos Estados, a veces de manera virulenta, en la tesis analizamos la posibilidad político-jurídica, prevista constitucionalmente, en dirección a que en Colombia se pueda concretar la autonomía política territorial posibilitando legislar en materia impositiva, bien a los departamentos, o bien a las regiones (cuando se creen adecuadamente como entidades territoriales, con tal competencia). Por el alcance socio-cultural que tendría, este avance democrático ayudaría a visualizar el horizonte de un sistema político, más allá del mero autogobierno. Igualmente, trocaría la vieja visión política jurídica *“amigo-enemigo”*, por la moderna dignidad humana. Además, por sus propias características, integraría lo democrático con lo institucional republicano, a partir del orden seccional hasta lo nacional y, por vía de la ciencia del Derecho, se materializaría un primer paso para el desahogo político de la sociedad frente al Leviatán del Estado-nación que todo lo engulle. De la investigación se derivan las siguientes conclusiones parciales:

En primer lugar, con independencia de las variadas denominaciones, algunas eufemísticas, la materialización del impuesto o tributo en la sociedad, evidencia el auténtico poder del Estado, su expresión más tradicional, en principio como contrapartida a la morigeración del original miedo natural colectivo, pero, seguidamente, como respuesta al miedo creado por el beneficiario de la fiscalidad, ya entrado en terrenos de venalidad. En paralelo, los Estados –particularmente los democráticos- han establecido la representación y la proporcionalidad al impuesto, dándole cierta legitimidad social. En Colombia, a pesar del vigoroso impulso democrático de la Primera República y, aunque tardío, el renovador aire de la Constitución de 1991, hoy sigue evidenciándose la precariedad del consenso en el tema fiscal, en el que prevalece la coerción, cuando no la evasión y elusión. Además, la fórmula constitucional hoy vigente que democratizaría el poder en favor en lo subnacional está inconclusa por falta de desarrollo legal y jurisprudencial progresista. Por lo mismo, a la fecha, se sigue demandando mayor legitimación fiscal que integre lo territorial a la esfera de lo público institucional - nacional.

Segunda, históricamente, en materia de arbitrios rentísticos, la enseñanza del Estado chibcha, además de su frugalidad institucional y de la prevalencia del tributo sobre el impuesto, se destaca principalmente por su cohesión comunitaria, por la común unidad. Por su parte, en la colonia fue prevalente el impuesto sobre el tributo; además, como sistema arbitrario y despótico, fue anárquico, regresivo y con nulo o escaso retorno social. Frecuentemente el agente tributario estuvo a expensas del encomendero, sin la protección del Estado. En cambio, en vigencia de la Primera República, cada una de las provincias de la Federación aplicó en pleno las distintas

figuras fiscalistas del Estado liberal burgués, aún algo quiméricas, que solo habían sido decantadas en la Ilustración. Al inicio de la Segunda República, surgida con la Independencia Absoluta, el tema fiscal se concentró en el Estado central; en cambio, en la época federal del *medio siglo* decimonónico, a pesar de algunas luces sobre el tema, su *praxis* fue algo anárquica e imprecisa en cuanto a las competencias entre el orden nacional y sus partes territoriales; empero, finalmente algunas facultades tributarias se fijaron en el orden seccional. A partir de 1886 y al menos hasta la entrada en vigencia de la Carta de 1991, se evidencia el desbalance que generó el autoritarismo fiscalista del orden nacional con origen constitucional.

Tercera. En el marco de la Constitución Política de 1991, a la fecha, en Colombia la autonomía política territorial solo alcanza el grado de participación popular en la escogencia de sus autoridades (*self-government*), y no al ejercicio residual-cooperativo de poder, por ausencia absoluta de competencia legislativa de las entidades subnacionales. Por lo mismo, siendo los impuestos la más leal y extendida expresión del imperio del Estado liberal, para un intento de legitimación, a partir del propio marco constitucional solo faltaría un desarrollo legal y/o jurisprudencial algo progresista que otorgue alguna capacidad legislativa (residual-cooperativa) a las entidades territoriales existentes (en nuestro caso a los departamentos), o creando las regiones como entidades territoriales con dicha expresa competencia.

En general, después de los extremos bandazos político-jurídicos dados en el reparto del poder en el territorio, en Colombia aún falta encontrar un punto medio entre el poder nacional y la autonomía política subnacional legislativa que permita a este nivel fijar algunos impuestos propios que armonicen y proyecten la sociedad, empezando desde lo seccional. El texto de la Constitución vigente, algo progresista en el tema, aún está por desarrollar. En primer lugar, con solo una interpretación jurisdiccional de avanzada, las asambleas departamentales podrían legislar, pues en lo básico tienen los mismos atributos políticos que el Congreso nacional, dado que cada una es un cuerpo colegiado de representación política de sus habitantes. En segundo lugar, sí por ley orgánica, como lo autoriza el artículo 307 constitucional, se instituyeran las regiones como entidades territoriales, en principio, por antonomasia, su autonomía le permitiría directamente legislar, también en materia tributaria.

En Colombia, la implementación de una íntegra autonomía política espacial que además del autogobierno otorgue un moderado poder político tributario a sus unidades territoriales, además de acatar la larga experiencia universal que enseña la directa relación impuestos y representación, y la justicia tributaria en cuanto a su genuina progresividad, también generaría una legítima cohesión social, formal y material, que ayudaría a proyectar al país a un horizonte armónico, óptimo articulador de la democracia y la república, de lo popular participativo y lo institucional gubernamental, propiciando la formación de un auténtico sistema

político que morigere los extremos: el centralismo autoritario y el federalismo a ultranza.

## BIBLIOGRAFÍA

ABELLA, Arturo. El florero de Llorente. Medellín: Bedout, 1968.

ACUÑA RODRÍGUEZ, Olga. Ciudadanía y prácticas electorales. Universidad del Valle. Cali: Anzuelo ético ediciones. 2007.

AGUADO, Fray Pedro. Historia de la provincia de Santa Marta y el Nuevo Reino de Granada. Vol. 1. Madrid: Tipografía J. Ratés, 1916.

AJA, Eliseo. El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

ARANGO JARAMILLO, Mario. El proceso del capitalismo en Colombia: del modo de producción americano al colonial. 1 ed. Medellín: Aurora, 1976.

ARCINIEGAS, Germán. Los comuneros. Caracas: Bedout, 1968.

ARISTÓTELES. Ética Nicomáquea. Bogotá: Universales, 2005.

\_\_\_\_\_. Constitución de los atenienses. Madrid: Gredos, 1995.

\_\_\_\_\_. Retórica. Madrid: Gredos, 1994.

ARON, Raymond. Democracia y Totalitarismo. Barcelona: Seix Barral, 1968.

AVELLA, Temístocles. Catecismo republicano. En: Labor intelectual. Bogotá: 1915.

BADÍA, Fernando. El estado unitario, el federal y el autonómico. Madrid: Tecnos, 1985.

BALANDIER, Georges. El desorden: La teoría del caos y las ciencias sociales. 4 reimpr. Barcelona: Gedisa, 2003.

BAYLE. En: HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia. Bogotá: Universidad Externado, 2001.

BEJARANO, Ana María. Democracia y sociedad civil: una introducción teórica. En: Revista Análisis político No.15. Bogotá: Universidad Nacional, 1992.

BERGGRUEN, Nicolás y GARDELS, Nathan. Gobernanza inteligente para el siglo XXI: Una vía intermedia entre Occidente y Oriente. Bogotá: Tauros, 2012.

BLOCH, Marc. Apología para la historia o el oficio del historiador. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

BLOCH, Marc. Introducción a la historia. 7ª. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

\_\_\_\_\_. Introducción a la Historia. 1 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

BOBBIO, Norberto, *et al.* Diccionario de Política. 10 ed. en español. México: Siglo XXI. 2005.

\_\_\_\_\_. Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político. México: Grijalbo, 1984.

BOLÍVAR, Simón. Carta Profética de Jamaica. Kingston, 6 de septiembre de 1815.

\_\_\_\_\_. Escritos Políticos. Madrid: Alianza Editorial, 1979.

BOULOISEAU, Marc. Nueva Historia de la Revolución Francesa. La República Jacobina. 10 agosto 1792 – 9 termidor año II. Barcelona: Ariel, 1980.

BRAUDEL, Fernando. La historia y las ciencias sociales 2 ed. Madrid: Alianza, 1970.

\_\_\_\_\_. El Mediterráneo–El espacio y la historia. México: Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. La Constitución de 1858. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010.

BRICEÑO, Manuel. Los comuneros: Historia de la insurrección de 1781. Bogotá: Imprenta de Silvestre y compañía, 1880.

BUSHNELL, David. El Régimen de Santander en la Gran Colombia. Bogotá: El Áncora Editores, 1984.

CABALLERO CALDERÓN, Eduardo. Tipacoque. Estampas de provincia. Bogotá: Panamericana, 2006.

CAMACHO ROLDÁN, Salvador. Escritos sobre economía y política. Biblioteca Básica Colombiana. Instituto Colombiano de Cultura. Bogotá. 1976.

CARNELUTTI, Francesco. Metodología del Derecho. 3 ed. Bogotá: Lib. del profesional. sin año.

CASTELLANOS, Juan (de). Elegías de varones ilustres de Indias. Bogotá: Panamericana, 1997.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. La hybris del punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816), 2 ed. Bogotá: Universidad Javeriana. 2010.

CHAÍN LIZCANO, Guillermo. La cuestión económica en el constitucionalismo colombiano. Propiedad – planeación – intervención. En: Constitución Política y reorganización del Estado. Bogotá: Universidad Nacional y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1994.

CLAVIJO, Sergio, *et al.* Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos 2012-2020. Bogotá: Anif, 2013.

COLMENARES, Germán. Historia económica y social de Colombia 1537 – 1719. 5 ed. Santafé de Bogotá: TM, 1997.

CRUZ SANTOS, Abel. Federalismo y Centralismo, Breviarios Colombianos. Bogotá: 1978.

\_\_\_\_\_. Introducción. En: Congreso de Cúcuta de 1821. Constitución y leyes, vol. 21. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1971.

DE LA VEGA, José. La federación en Colombia (1810-1912). Madrid: América. 1912.

DE ZUBIRÍA SAMPER, Andrés. Estado Nacional y autonomía local. Bogotá: Utopía, 2002.

DECLARACIÓN DE DERECHOS (1689). En: HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las ideas políticas en la historia. Bogotá: Universidad Externado, 1997.

DESCARTES, René. Discurso del método. Barcelona: Orbis, 1983.

DÍAZ CASTRO, Eugenio. Manuela. Bogotá: Panamericana, 1997.

DÍAZ GAMBOA, Luis Bernardo. La inconstitucionalidad por omisión. Necesidad de reconocimiento de la figura en Colombia como factor garantista de los Derechos Humanos. En: IUSTA, No. 28. Tunja: Universidad Santo Tomas de Aquino, 2016.

DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional. Madrid: Príncipe, 1926.

\_\_\_\_\_. Soberanía y libertad. Buenos Aires: Tor, 1943.

\_\_\_\_\_. La Transformación del Estado. Madrid: Príncipe, (1908).

DUVERGER, Maurice. Instituciones financieras. Bosch Casa editorial. Barcelona. 1960.

\_\_\_\_\_. Los naranjos del Lago Balatón: Lo muerto y lo vivo en la ciencia social de Marx. Barcelona: Ariel, 1981. p. 125.

ENGELS, Friedrich. El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. Sarpe. Madrid. 1983.

EPICURO. Obras. Traducción de Monserrat Jufresa. Altaya. Barcelona. 1994.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Desequilibrios territoriales: Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial colombiano. Una Mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno. Bogotá: Universidad del Rosario, Doctrina y Ley, 2012

FALS BORDA, Orlando. Región e historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo – IEPRI, 1996.

FINESTRAD, Joaquín (de). El vasallo instruido en el Estado del Nuevo Reino de Granada y en sus respectivas obligaciones. Bogotá: Universidad Nacional, 2001.

FIORAVANTI, Maurizio. En: VILLEGAS García, Mauricio, *et al.* Teoría Constitucional. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007.

FOUCAULT, Michel. La verdad y las formas jurídicas. Barcelona: Gedisa, 1996.

GAIUS. Institutas. Traducción de Alfredo di Pietro. La Plata. 1975.

GALEANO, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina. 4 ed., 1 reimpr. México. Siglo XXI.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y ESPITIA ZAMORA, Jorge Enrique. Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia: Hacia una economía política de inclusión social. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2020.

\_\_\_\_\_. Dinámica de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico tributario y territorial. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2019.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lengua de los derechos. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

GARCÍA ESTRADA, Rodrigo. Los cabildos antioqueños ante la crisis monárquica, 1808-1812. En: Procesos, Revista ecuatoriana de Historia No. 29. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, *et al.* Los territorios de paz. La construcción del Estado local en Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2016

GAVIRIA TRUJILLO, César. La Constitución de 1991 es de todos y para todos. En: Revista Foro No. 15. Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia, septiembre de 1991.

GUERRA, José Joaquín. Estudios Históricos. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1952. p. 201

GIDE, Charles. Curso de Economía Política, 6 ed. México: Bouret, 1926.

\_\_\_\_\_. Curso de Economía Política, 6 ed. México: Bouret, 1926.

GIRALDO, César. Finanzas públicas en América Latina: la economía política. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2009.

GIRÓN REGUERA, Emilia. El Estado autonómico español y el nuevo estado regional italiano: ¿hacia un Estado federal? En: Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias. Bogotá: Universidad Libre, 2004.

GUTIÉRREZ, Yaneth R. La autonomía en el movimiento indígena nasa a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá: Universidad Nacional, 2016. p. 37.

GONZÁLEZ G., Fernán E. Para leer la política. Ensayos de Historia Política de Colombia. Bogotá: Cinep, 1997.

GUADARRAMA, Pablo. Humanismo en el pensamiento Latinoamericano. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2001.

GUERRA, José Joaquín. Estudios históricos. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1952.

GUERRERO, Omar. La administración pública a través de las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

HAMILTON, Alexander y MADISON, James. El Federalista. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

HEISENBERG, Werner. Física y filosofía. Buenos Aires: La Isla, 1959.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia. Bogotá: Universidad Externado, 2001.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Guillermo. De los Chibchas a la Colonia y a la República. Ediciones Paraninfo. Bogotá. 1990.

HICKS, John. Una teoría de la historia económica. Madrid: Aguilar, 1974.

HOBBS, Thomas. Tratado sobre el ciudadano. Madrid: Trota. 1999.

HOBBS, Thomas. Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil. 5 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

HUERTAS RAMÍREZ, Pedro Gustavo. Marco Teórico para el Análisis e Interpretación de las Sociedades en Proceso de cambio. Seminario de Historia, Programa de Maestría en Historia. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja. 2005.

JEFFERSON, Tomás. Autobiografía. México: Novaro. 1963.

JIMÉNEZ LLAÑA-VEZGA, Luis Enrique. El pensamiento liberal en las constituciones colombianas. Bogotá: El Tiempo, 1990.

KALMANOVITZ, Salomón. La economía de la Nueva Granada. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2008.

\_\_\_\_\_. Nueva Historia Económica de Colombia, 2 ed. Bogotá: Tauros, 2019.

\_\_\_\_\_. Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. 1 ed. Bogotá: Norma, 2004.

KANT, Emmanuel. Filosofía de la Historia. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1994.

KATIME ORCASITA, Abraham y SIERRA CADENA, Grenfieth. Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario, 2006.

LAMPEDUSA, Giuseppe Tomassi (de). El Gatopardo. Bogotá: Oveja Negra, 1983.

LE GOFF, Jacques. La Edad Media explicada a los jóvenes. Bogotá: Paidós, 2017.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre el gobierno civil. Barcelona: Altaya, 1995.

\_\_\_\_\_. Ensayo sobre el entendimiento humano. Libro tercero: de las Palabras. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1994.

LOW MURTRA, Enrique y GÓMEZ RICARDO, Jorge. Teoría fiscal. Reimpr. a la 2 ed. Bogotá: Externando, 1993.

MALTHUS, Thomas Robert. Primer ensayo sobre la población. Barcelona: Altaya, 1993.

MAQUIAVELO, Nicolás. El príncipe. Barcelona: Altaya, 1993.

MARQUARDT, Bernd (Ed.). El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional, Ibáñez, 2011.

MARTÍNEZ GARNICA, Armando. Joaquín Camacho y su influencia en la Constitución de la Provincia de Tunja (1811). En: Historia Y MEMORIA, No. 5. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2012.

MARX, Carlos. El Capital. Vol. 1. 5 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

\_\_\_\_\_. El Capital. Vol. 3. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

\_\_\_\_\_. La ideología alemana. Barcelona: Grijalbo, 1970.

MACIAS, Hugo y CORTÉS, Jaider. Disminuir la tarifa general de IVA en Colombia aumentaría el recaudo tributario. En: Semestre económico, Vol. 7, Núm. 13. Medellín: Universidad de Medellín, 2004.

MEDINA, Medófilo. La historia política del siglo XX en Colombia. vol. 2. En: La Historia al Final del Milenio. Bogotá: Universidad Nacional, 1995.

MOCKUS, Antanas. Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster. En: Reflexiones sobre la Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Políticos. Bogotá: Universidad Nacional, 2003. p. 65-80.

MORA, María y ENRÍQUEZ, Jairo. Cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. En: Unimar, Vol. 35, Núm.1. Pasto: Universidad Mariana, 2017.

MOLINA, Gerardo. Las ideas socialistas en Colombia, 3 ed. Bogotá: Tercer Mundo editores, 1988.

MONTAÑA CUELLAR, Diego. Colombia país formal, país real. Buenos Aires: Platina, 1963.

MONTAÑA PLATA, Alberto y otro. La constitucionalización del derecho administrativo. En: XV Jornadas internacionales de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado, 2014.

MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Vol. 1. Madrid. Sarpe, 1984.

\_\_\_\_\_. Del espíritu de las leyes. Vol. 2. Madrid: Sarpe, 1984.

MORELLI, Sandra y SANTOFIMIO, Jaime. El centralismo en la nueva Constitución Política de Colombia. Bogotá: Universidad Externado, s.a.

MURILLO TORO, Manuel. Escritos económicos. Bogotá: Incunables, 1985.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá: Temis, 1994.

NIETO ARTETA, Luis Eduardo. Economía y cultura en la historia de Colombia. Prólogo a la primera edición. 6º edición. Tiempo presente. Bogotá. 1975.

OCAMPO LÓPEZ, Javier. La Rebelión de las Alcabalas: El primer grito de rebeldía contra el impuesto a las ventas – 1592. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ECOE, 1995.

OLIVOS LOMBANA, Andrés. El 20 de julio: coyuntura revolucionaria y revuelta popular (1808-1810). Bogotá: Panamericana, 1999.

OTS CAPDEQUÍ, J.M. El Estado español en las Indias. 7ª reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

\_\_\_\_\_. El régimen de la tierra en la América Española durante el periodo colonial. Trujillo: Universidad de Santo Domingo, 1944.

PARRA, Lisímaco. En: POMBO, Miguel y AZUERO, Vicente. La propuesta federal. Bogotá: Universidad Nacional, 2010.

PATIÑO ROJAS, Jorge Enrique. Efectos de la elección popular de alcaldes en los ingresos tributarios de los municipios de Boyacá 1979–2005. Bogotá: Universidad Nacional, 2009.

PÉCAUT, Daniel. Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988. 2 ed. Bogotá. Siglo XXI, 1989.

PEÑA MÉNDEZ, María. Dimensiones morales de los impuestos. Mérida: Fermentum No. 37, 2003.

PÉREZ, Felipe. Jeografía física i política del Estado de Cundinamarca. Bogotá: Imprenta de la Nación, 1863.

PIGOU, Arthur Cecil. Socialismo y capitalismo comparados. La 'teoría general' de Keynes. 3 ed. Barcelona: Ariel, 1970.

PLUTARCO. A un gobernante falto de instrucción. En: Obras morales y de costumbres, Vol. 10. Madrid: Gredos, 2003.

PLUTARCO. En: MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Barcelona: Altaya, 1993.

POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Constituciones de Colombia, Vol. 4. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1986.

POSADA, Francisco. El movimiento revolucionario de los comuneros. 2 ed. México: Siglo XXI, 2003.

RABELAIS, Francois. Gargantúa y Pantagruel. Barcelona: Acantilado, 2011.

RACIONERO, Quintín. En: ARISTÓTELES. Retórica. Madrid: Gredos, 1994.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX. 2 ed. Bogotá: Universidad Externado, 2009.

RESTREPO, José Manuel. Historia de la Revolución de Colombia. Vol. 1. Medellín: Universidad de Antioquia. 2009.

RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Caracas: Caracas: Universidad Central, 1984.

ROBAYO AVENDAÑO, Juan Manuel. Sociedad, economía y cabildo en los albores del siglo XIX, en Tunja. Tunja: Búhos, 2009.

ROBLEDO SILVA, Paula. La autonomía municipal en Colombia. Bogotá: Universidad Externado, 2010.

RODRÍGUEZ FREYLE, Juan. El Carnero. Bogotá: El Tiempo, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. Por una historia conceptual de lo político. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

ROTH DEUBEL, André-Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2002.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. Medellín: Bedout, 1984.

RUEDA SANTOS, Rigoberto. La participación popular en la Independencia de Nueva Granada según la Historiografía reciente. Un balance. En: Procesos Revista ecuatoriana de Historia No. 29. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

SABINE H., George. Historia de la teoría política. 2 reimpr. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1992.

SAMPER, José María. Derecho Público Interno. Vol. 2. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. 1951.

SCHAPIRO, Leonardo. El totalitarismo. 1 ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SCHMITT, Carl. Legalidad y legitimidad. Madrid: Aguilar, 1971.

SCHUMPETER. En: DEAS, Malcolm. Del poder y la gramática: y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas. Bogotá: Tercer Mundo, 1993.

SCHURE, Eduardo. Los grandes iniciados. México: Olimpo, 1969.

SCHUESSLER, Wilhelm. Testamento político de Bismark. Buenos Aires: Pleamar, 1966.

SCIENZA NUOVA. En: PETERS, Richard. La estructura de la historia universal en Juan Bautista Vico. Madrid: Biblioteca oriológica, 1930.

SIEYÈS, Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado? 1 ed. Madrid: Alianza, 2003.

SILVESTRE, Francisco. Descripción del reyno de Santa Fé de Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional, Carbel, 1968.

SIMÓN, Pedro (Fray). Noticias historiales de las conquistas de Tierra Firme en las Indias Occidentales: Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1981.

SMITH Adam. Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. 9 reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

STEIN J., Stanley y STEIN, H. Bárbara. La herencia colonial de América Latina. 14 ed. México: Siglo XXI, 1982.

STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. 3 ed. Alcalá: Antoni Bosch, 2000.

SUÁREZ FIERRO, Lorena. El poder tributario como emblema de la democracia. El principio de legalidad como límite del poder tributario desarrollado jurisprudencialmente. En: Lecturas de derecho fiscal. Bogotá: Universidad Externado, 2003.

SUESCÚN, Armando. Derecho y sociedad en la historia de Colombia. El Derecho Republicano. Siglo XIX. Vol. 3. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2008.

\_\_\_\_\_. Las constituciones de Boyacá. 1 ed. Tunja: Gobernación de Boyacá - Academia Boyacense de Historia, 1991.

\_\_\_\_\_. Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Chibcha. Siglo IX – Siglo XVI. Vol. 1. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – IIFA, 1998.

\_\_\_\_\_. Derecho y sociedad en la Historia de Colombia. El Derecho Republicano: Siglo XX. Vol. 4. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2014.

TASCÓN, Tulio Enrique. Historia del derecho constitucional colombiano. Bogotá: Universidad Externado, 2005.

TIGAR, Michael y LEVY, Madelaine. El derecho y el ascenso del capitalismo. 1 ed. en español. México: Siglo XXI, 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis (de). El Antiguo Régimen y la Revolución. Madrid: Minerva, 2010.

TORRES GIRALDO, Ignacio. Los inconformes. Vol.1. Bogotá: Latina, 1978.

TOVAR, Hermes. Documentos sobre tributación y dominación en la sociedad chibcha. Bogotá: Universidad Nacional, 1970.

TREVELYAN, George M. La Revolución inglesa: 1688-1689. 2 ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

URBINA, Fernando y PÚA, Giovanni. Muisca: el intercambio de las mercancías y las ideas. En: Vida cotidiana de las culturas amerindias. Bogotá: Panamericana, 2009.

URIBE-URAN, Víctor. Insurgentes de Provincia: Tunja, Nueva Granada y el constitucionalismo en el Mundo Hispano en la década de 1810. En: Historia y MEMORIA, No. 5: Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2012.

VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano. 2 ed. Bogotá: Cerec, 1997.

VALENCIA VILLA, Alejandro. El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1992.

VANEGAS, Isidro. El constitucionalismo fundacional. Bogotá: Plural, 2012.

VARELA SUANZES, Joaquín (editor). Textos básicos de la Historia constitucional comparada. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

VASCO BUSTOS, Bernardo (Coord.). Historia del Acta de Independencia: sucesos del 20 de julio de 1810. Bogotá: Imprenta Distrital, 2009.

VEDEL, Georges. Derecho administrativo. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.  
VIANO. En: ARISTÓTELES. Retórica. Madrid: Gredos, 1994.

VICO, Giambattista. Principios de oratoria [*Institutiones Oratoriae*]. Madrid: Trotta, 2005.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Algunas consideraciones sobre el control de constitucionalidad en Colombia. En: Derecho y Realidad, Vol.4 No. 8. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2016.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo, 10 ed. Bogotá: Temis, 1994.  
VIEHWEG, Theodor. Tópica y jurisprudencia. Madrid: Taurus, 1964.

VIEHWEG, Theodor. Tópica y filosofía del derecho. Barcelona: Gedisa, 1990.

WALKER, Charles. La rebelión de Tupac Amaru. 1 reimpr. de la 2 ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2017.

WEBER, Max. Economía y Sociedad, 1 reimpr. de la 2 ed. española de la 4 ed. en alemán. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WIESNER, Eduardo y BIRD, Richard. Finanzas intergubernamentales en Colombia. Bogotá: DNP, 1981.

## **Leyes**

COLOMBIA. ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Colombia. 2 ed. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116, 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454 (28, junio, 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial. 2011. nro. 48115.

\_\_\_\_\_. Ley 1962 (28, junio, 2019 Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. Bogotá: Diario Oficial. 2019. nro. 50998.

### **Jurisprudencia**

CONSEJO DE ESTADO. Sección 3ª. Sentencia rad. 1482. C.P. Jorge Valencia Arango. 28 de octubre de 1976.

\_\_\_\_\_. Sección 4ª. Sentencia rad. 21035. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. 30 de marzo de 2016.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-130, M.P. José Fernando Reyes Cuartas. 28 de noviembre de 2018.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-216, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. 28 de abril de 1994.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-278, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. 19 de junio de 2019.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-30, M.P. Cristina Pardo. 30 de enero 2019.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-510, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. 29 de noviembre de 2019.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-545, M.P. Fabio Morón Díaz. 1 de diciembre de 1994.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-795, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. 29 de noviembre de 2000.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-489, M.P. Adriana María Guillén Arango. 27 de junio de 2012.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 138, MMPP Hernando Gómez Otálora y Fabio Morón Díaz. 9 de octubre de 1990.

### **Artículos de Periódico**

AYALA VELA, Horacio. La Constitución y la reforma tributaria. En: *El Espectador*. Bogotá. 18 de septiembre de 2012.

REDACCIÓN EL TIEMPO. Edmund Phelps, premio Nobel de economía 2006. En: *El Tiempo*. Bogotá. 16 de octubre de 2006.