

# ENSAYO JURIDICO CONSTITUCIONAL

## COLOMBIA: ¿UN ESTADO AUTONOMICO?

---

Por  
Libardo Orlando Riascos Gómez  
Doctor en Derecho  
[Lriascos@udenar.edu.co](mailto:Lriascos@udenar.edu.co)  
2008

### CONTENIDO

1. [INTRODUCCIÓN](#)
  2. [LA AUTONOMIA EN EL DERECHO PUBLICO IBERICO](#)
  3. [LA AUTONOMIA EN EL DERECHO PUBLICO COLOMBIANO](#)
  - 3.1. **Caracterizaciones de la Autonomía en el Estado Colombiano**
  - 3.1.1. [Autonomía política de la región y la municipalidad](#)
  - 3.1.2. [Autonomía Territorial del Departamento, el Distrito, la Municipalidad y los territorios indígenas](#)
  - 3.1.3. [Autonomía competencial y funcional de las entidades territoriales](#)
  - 3.1.4. [Autonomía en la administración de recursos y de reglamentación de los tributos municipales, Distritales y departamentales](#)
  - 3.1.5. [Autonomía normativa o de expedición de actos administrativos subjetivos o objetivos por Autoridades Individuales o Colegiadas](#)
  - 3.1.6. [Autonomía en la participación de las rentas nacionales por parte de las Entidades Territoriales](#)
  4. [Conclusiones](#)
- 

### DESARROLLO

#### 1. INTRODUCCIÓN

En la Constitución Política Colombiana de 1991, nuestro país quedó identificado normativamente como un “Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Este predicamento resulta un tanto dislocado en la práctica como en la fundamentación teórica constitucional y legal, puesto que esta curiosa mixtura de Estado Unitario con caracterizaciones de Estado Autónomo y Estado-Región hace poco probable mantener una fórmula única de Estado y, por el contrario potencia una estructuración de un Estado con autonomías regionales en lo político, administrativo, tributario y normativo. Nuestro actual Estado Colombiano hoy por hoy, tiene más razones para seguir en el camino del fortalecimiento de un Estado con autonomía regional dirigido a alcanzar un estadio superior de Estado autónomo, al estilo de las autonomías ibéricas en un estadio de iniciación como lo fueron en 1978, que a un Estado unitario con centralismo legislativo, judicial, financiero y fiscal, como predica nuestro constitucionalismo y se sustenta y defiende por un sector considerable de la doctrina ius-publicista colombiana.

En el presente breve ensayo pretendemos demostrar estos planteamientos con el ánimo de robustecer las ideas cerebrales que deambulaban en los Constituyentes de 1990, sobre el Estado con autonomía regional, y evidenciar que más pudo el querer del corazón de aquellos que las mencionadas ideas cerebrales, cuando plasmó como columna vertebral de nuestro Estado el unitarismo y centralización legislativa, judicial, financiera y presupuestal colombiana.

#### 2. LA AUTONOMIA EN EL DERECHO PÚBLICO IBERICO

Para responder sencillamente sobre el particular, retomemos los conceptos vertidos en la Constitución española de 1978 sobre el particular, así como los análisis realizados por la doctrina ibérica, referidos al Estado Autónomo pleno y el Estado con autonomía relativa o Estado-Región, a los cuales se recurre por la doctrina ibérica (GARCIA DE ENTERRIA, GONZALEZ NAVARRO, GONZALES PEREZ, GARRIDO FALLA, NIETO GARCIA, ENTRENA CUESTA, entre muchos otros) para comentar y potenciar la estructuración, desarrollo y perspectivas del Estado

Autonómico Español. Sin embargo, la Autonomía plena y la Autonomía relativa es una terminología jurídica constitucional difícilmente sostenible en el plano absolutista y práctico, tal como lo sostiene el tratadista MARTÍN MATEO <sup>(1)</sup>.

La Constitución de 1978, en el artículo 2º, sostiene:

“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 a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”

El Pueblo Español como elemento sociológico del Estado en su concepción prístina es indisoluble en la institución jurídica constitucional de la nación. Ello indica que un catalán, un vasco, un gallego, un aragonés, un andaluz, un castellano es primariamente español y luego originario de su región territorial o de nacimiento. Sin embargo, en la práctica es totalmente lo contrario: primero catalán y luego español. La indivisibilidad del concepto sociológico conlleva una serie de caracterizaciones personales, sociales, familiares, culturales e histórico del Estado Español. Quizá por ello, se hable de “Comunidades Autonómicas” históricas preconstitucionales y “Comunidades Autonómicas” post-constitucionales ordinarias y “graduales” <sup>(2)</sup>, basadas las primeras en los factores sociológicos y territoriales del Estado, más que en los elementos constitutivos del poder y de legitimación de las autoridades y ambos incardinados en un ordenamiento jurídico superior.

El Estado Español, territorialmente se organiza en municipios, en provincias y en Comunidades Autonómicas (Artículo 137 Constitución Española. CE.). Estas entidades territoriales gozan de autonomía para ciertas competencias, unas veces residuales, subsidiarias o en coordinación o complementariedad con el Estado Ibérico. Las Comunidades Autonómicas, gozan de autonomía constitucional, entre otras tantas competencias, “para la gestión de sus respectivos intereses” económicos, financieros, obras públicas, urbanísticos, territoriales, agrícolas, ganaderos, de montes y de aprovechamiento forestales, asistencia social, sanidad e higiene, cultura, promoción y ordenación del turismo y el deporte y de la “adecuada utilización del ocio”, según lo relaciona a título de lista *numerus clausus* el artículo 148 CE. Sin embargo, dicha autonomía quiebra cuando el Estado Español se reserva en forma exclusiva unas competencias para el Estado, en una amplísima lista (treinta y dos numerales), que abarca temas tales como: La protección, garantía y defensa de los derechos y deberes de los españoles; la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; las relaciones internacionales; Defensa y Fuerzas Armadas; Administración de justicia; Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal; legislación Laboral; Legislación Civil; Sistema Monetario; Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; Las Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios del Estado; Ferrocarriles y Transportes terrestres; Defensa del Patrimonio cultural, artístico y monumental <sup>(3)</sup>, entre muchas variopintas competencias relacionadas en lista *numerus clausus* del artículo 149 CE.

La Comunidad Autónoma entonces es una entidad territorial y/o histórica que goza de autonomía para gestionar una serie de competencias constitucionales y estatutarias prefijadas en el ordenamiento jurídico con carácter de asignación directa o indirecta, de subsidiariedad, de complementariedad o de transferencia o de delegación de competencias del Estado hacia la Comunidad Autónoma o Región Territorial y funcional. Dicha autonomía no es absoluta sino que esta limitada por la Constitución y los Estatutos constitutivos de la Autonomía, vale decir, el Ordenamiento Jurídico Estatal y Autonómico, pero se caracteriza por una serie de factores o elementos territoriales, jurídicos, sociológicos, idiomáticos, culturales, financieras, tributarias o económicas y políticos e históricos.

En efecto, los rasgos característicos de la Autonomía en el Derecho Ibérico es compleja como apasionante, que no pocos doctrinantes han dedicado obras exclusivas a estudiarla, analizarla, potenciarla o reflexionarla, por sus implicaciones en el concierto de España como Estado, de Estado como conjunto de naciones autonómicas, de Estado con régimen Monárquico-parlamentario, de Estado con pluralidad de regímenes jurídicos, intra-estatales, extra-estatales, comunitarios, autonómicos, provinciales y locales; en fin, una amalgama de posibilidades que todavía desvela a jurisconsultos e investigadores del Derecho Público Ibérico. Por ello, con estos breves apuntes sobre dicha complejidad, tan solo queremos aproximarnos al tema, para estudiar el caso colombiano frente a esta nueva forma *sui generis* de constitución, desarrollo y evolución de Estado: El autonómico con rasgos latinoamericanos.

Sea lo primero, destacar en los rasgos característicos el elemento territorial, no por lo obvio de la proposición sino porque en el Territorio Español, lo obvio no resulta tan evidente, puesto que las llamadas Comunidades Autonómicas Españolas se constituyen a partir de los territorios geográficos, pero también a partir de los “territorios históricos”, los anexados, los insulares, los trans-insulares y los que por decisión plebiscitaria o ad referendum del pueblo español, acuerdan a través de los organismos competentes pertenecer a una determinada Comunidad. Quizá por ello, algunos de los nombres de las Comunidades Autonómicas corresponde más a su “identidad histórica” <sup>(4)</sup> preconstitucional que a otro factor.

Existen diez y ocho Comunidades Autónomas Territoriales, unas uni-provinciales, como la Comunidad Autónoma de la Rioja (denominada hasta 1982 como Comunidad Autónoma de Logroño), la Comunidad Foral de Navarra o la Comunidad de Murcia. Existen otras Comunidades Autónomas pluri-provinciales pequeñas, medianas y grandes, como la Comunidad de Canarias constituida por dos provincias: Las Palmas y Santacruz de Tenerife. La Comunidad Autónoma Vasca (Euskadi), constituida por las Provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. La Comunidad Autónoma de Cataluña (Catalunya), conformada por cuatro provincias: Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona y, finalmente, la Comunidad Autónoma más grande de España, cual es la Comunidad de Andalucía compuesta por ocho Provincias: Jaén, Granada, Almería y Málaga (“La Andalucía Oriental”) y por las Provincias de Huelva, Sevilla, Cádiz y Córdoba (“La Andalucía Occidental o Bética” <sup>(5)</sup>).

En consecuencia, territorialmente España es un Estado dividido en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios (Artículo 137 CE), continentales e insulares europeos y africanos (V.gr. Comunidad Autónoma de Ceuta y Melilla).

Desde el punto de vista idiomático, cultural y religioso, España es una pluralidad de idiomas (El Castellano como lengua Oficial de España y Catalán, Gallego y Vasco y “demás lenguas españolas” como co-oficiales, según el artículo 3-2 CE), culturas (Castellana, Catalana, Vasca, Andaluza, Aragonesa, Navarra, etc) y religiones (Católica, protestante, musulmana, entre otras). Estos factores sociológicos son determinantes al momento de conformación y reconstitución de las Comunidades Autónomas, que en no pocas veces ha producido fricciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, sobre todo en el manejo oficial del idioma con leyes estatales y Autónomas en las actividades personales, sociales, educativas y de gestión administrativa, legislativa o jurisdiccional de las regiones. Varios recursos constitucionales se han surtido ante las autoridades jurisdiccionales regionales e incluso han llegado al Tribunal Constitucional, a fin de dirimir conflictos de competencia estatal y comunitaria por leyes reguladoras del idioma en las regiones autónomas respectivas.

La co-existencia, funciones competenciales y la interrelación de los organismos estatales y autonómicos existentes en cada Comunidad Autónoma constituyen otra de los rasgos característicos del Estado Autonómico Español. En efecto, este no poco espinoso tema en el derecho público ibérico, tiene especial relevancia puesto que es aquí donde se presenta más dificultad de armonía e incardinación estructural del Estado, y paradójicamente en el ámbito donde más se resuelve conflictos administrativos y jurisdiccionales.

Son organismos del Estado: La Corona, representado por El Rey como Jefe del Estado (Artículo 56, CE); Las Cortes Generales que presentan al pueblo español y esta formada por el Congreso de los Diputados y el Senado (Artículo 66 CE); El Gobierno que dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria del Estado y está compuesta por el Presidente, Vicepresidente, los Ministros y demás miembros que establezca la ley (Artículo 99, CE); y las Autoridades jurisdiccionales, que ejercen la justicia que emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, “independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley” (Artículo 117 CE).

En Las Comunidades Autónomas, por disposición del artículo 152 CE, existe una tri-división del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial) que toma visos y peculiaridades especiales según si la Comunidad tiene Estatutos Plebiscitarios preconstitucionales a 1978, como es el Caso de Cataluña, El País Vasco y Galicia, o disponen de un Territorio Foral o constitutivo de “Derechos Históricos” sobre dichos territorios, como es el caso de Navarra, o están entre las Comunidades anteriores, es decir que ni tienen estatutos plebiscitarios preconstitucionales ni son territorios Forales o históricos, como la Comunidad de Andalucía; o finalmente, aquellas “Comunidades con competencias reforzadas mediante Ley Orgánica” <sup>(6)</sup>, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias.

En efecto, cada Comunidad organiza el poder público con organismos que pueden tener diferente denominación, pero que en el fondo cumple idénticas funciones a las de los organismos estatales en la región con base en fórmulas de reserva de funciones, transferencia o delegación de las mismas, descentralización o funciones propias o exclusivas de la Comunidad por disposición de la propia Constitución, sus Estatutos constitutivos o el Ordenamiento jurídico vigente interno o externo (Ordenamiento jurídico comunitario europeo).

A título de ejemplo, digamos que hacen parte de la rama legislativa del poder público autonómico el Parlamento también denominado Asamblea, Diputación General, Cortes, según la Comunidad y las connotaciones antes anotadas. Estos organismos ejercen la “potestad legislativa, controla la acción política y de gobierno, aprueba los presupuestos y elige el Presidente de la Comunidad y adopta otras decisiones de especial trascendencia y relevancia para ésta” <sup>(7)</sup>.

En el ámbito de la rama ejecutiva autonómica, esta representado por el Presidente y el Consejo Ejecutivo. El Presidente es elegido por la Asamblea integrada por autoridades estatales y autonómicas. El Consejo de Gobierno, también denominado “Gobierno, Junta y Diputación, esta integrado por el Presidente y los Consejeros” <sup>(8)</sup>.

En ámbito jurisdiccional, las autoridades judiciales se rigen por la Constitución y los Estatutos de autonomía. El funcionamiento, organización y Gobierno se rigen por jueces, Magistrados y por miembros integrantes del Consejo General del Poder Judicial.

Un aspecto complejo, pero que ha tenido innumerables tratados analíticos y sugeridores en el derecho público ibérico, es el rasgo característico de la pluralidad de ordenamientos jurídicos que poseen actualmente las Comunidades Autonómicas. GARCIA DE ENTERRIA <sup>(9)</sup>, al comentar este tema, sostiene que a partir de la Constitución de 1978, que generó la “pluralidad de entes públicos” (tomando los términos de SANTI ROMANO, pluralidad de “organizaciones”) devenidos de la coexistencia de las entidades territoriales en una región (la Comunidad, la Provincia, el Municipio) con el Estado. Cada Comunidad con regiones territoriales, sus ramas del poder público y las autoridades que los representan generan un ordenamiento jurídico propios que se cataloga como especial en cada Comunidad y cuya guía, orientación, interrelación o subsidiariedad, complementariedad se entronca con el ordenamiento jurídico estatal.

El profesor GONZALEZ NAVARRO <sup>(10)</sup>, ha estudiado con dedicación el tema de interrelación de los ordenamientos jurídicos autonómicos y estatales desde la perspectiva del derecho administrativo en lo que ha llamado “Teoría de los Grupos Normativos”, los bloques normativos como conjuntos coherentes y solidarios existentes en el Estado Español y que siguen los parámetros de la jerarquía normativa o kelseniana y la no jerarquizada (costumbre, la jurisprudencia, la equidad y la interferencia el consenso) <sup>(11)</sup>; la prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico, la especialidad del derecho autonómico sobre el derecho estatal en asuntos prefijados en la propia Constitución o los Estatutos de la Autonomía; las competencias de reserva exclusiva del Estado y de la Autonomía; en fin, en variopintos principios de aplicabilidad de los ordenamientos jurídicos estatales, autonómicos, comunitarios o de articulación. En tal virtud, se estudia el derecho “supra-estatal” o derecho de la Comunidad Europea, el Derecho Regional o autonómico, el derecho “intermedio o de articulación” ente aquél y éste.

### **3. LA AUTONOMIA EN EL DERECHO PUBLICO COLOMBIANO.**

La Constitución Política de Colombia de 1991, es prolija en la utilización del término autonomía, no solo como sinónimo de independencia y soberanía de entidades u organismos estatales o los poderes públicos (artículo 113, constitucional), sino como rasgo autárquico de las funciones realizadas por los representantes o personas naturales de dichas entidades u órganos.

El propio Estado Colombiano, ha sido caracterizado por la Constitución de 1991, como un “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (artículo 1º), para significar con ello que la institución de la autonomía desborda la tri-división del poder público, la constitución de las entidades estatales y las funciones de los servidores del Estado. Esta caracterización de nuestro Estado define su propia existencia, pues “no se trata de cualidades, capacidades o dotes del Estado, sino su propia naturaleza, de su propio ser” (Corte Constitucional Colombiana –C.C.--Sentencia T-406-92, Junio 5).

Sin desconocer la “unidad política” del Estado colombiano, ratificada en casi toda la existencia de nuestro régimen estatal desde 1810 hasta la actualidad, con excepcionales estadios de federalismo, los “constituyentes de 1991, introdujeron el concepto de ‘autonomía’ implicando mayor independencia, autoridades electivas, más recursos, competencias normativas más amplias, casi ‘federalización’, como lo clamó el Gobierno (se refiere al de César Gaviria) al proponer su proyecto de reforma” <sup>(12)</sup>. Para el constitucionalista SACHICA, esta forma mixta entre Estado Unitario y Estado Federalista inaugurada a partir de la Constitución de 1991, bien se puede catalogar de “federalismo moderno”, porque implica caracterizaciones de uno y otro Estado.

Esa mixtura de caracterizaciones podríamos enunciarlas de la siguiente manera: La vigencia y existencia de una tridivisión del poder tradicional, organismos de control fiscal y funcional y órganos electorales nacionales, regionales y locales; así como formas de gestión, actividad y función pública descentralizada, desconcentrada, delegada y autonómica, con autoridades y organismos igualmente desconcentrados y autónomos; un Ordenamiento normativo jerarquizado o kelseniano, en el cual prevalece la obligatoriedad y respeto de la Constitución sobre las leyes o cualquier otra norma jurídica de creación o ámbito regional (departamental) o Local (distrital y municipal). Y todo ello, a la par de la existencia una centralización de carácter política, legislativa, fiscal y tributaria.

La Corte Constitucional al analizar parcialmente los términos descentralización y autonomía como coexistente en la estructura del “Estado Unitario” colombiano, ha concluido que tienen una relación de genero a especie y por tanto no

son excluyentes ni mucho menos contradictorios en cuanto a propulsar la creación de un Estado Unitario con visos de Estado Federal, puesto que el Estado Colombiano, a partir de la Constitución es un

“Estado unitario en sentido estricto, aparece una como una organización centralizada en la cual los entes (por entidades u organismos) locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.

“... en el Estado unitario típico puede darse una descentralización entendida como un cierto grado de libertad para el manejo de algunas actividades a nivel predominantemente administrativo en tanto que en el estado federal la descentralización alcanza un grado tal que no solo trasciende los niveles administrativo y legislativo sino que también, como antes se dijo, al corazón mismo del nivel constitucional (se refiere a los titulares de la potestad de auto-organización constitucional y la expedición de su propio ordenamiento constitucional)” . (C.C., Sentencia C-157-92, Septiembre 15)

Sin embargo, tanto constitucional como prácticamente los dos fenómenos jurídicos si tienen implicaciones diferentes en tanto sean aplicadas a un Estado Unitario o a un Estado Federal. En un Estado unitario no se puede hablar de autonomía (material, sustancial, organizacional, funcional o competencial) sin que disloque el concepto de unicidad, pues es de la esencia de esta forma de Estados que las regiones o localidades que la componen tengan territorial, funcional, organizativa y dirigentemente esquemas jurídico-estructurales de centralización en lo político, económico o financiero, legislativo, judicial y administrativo, con clara observancia de que éstas están reservadas al Estado, el cual puede tras las formas de gestión, de gobierno o de actividad estatal delegar, desconcentrar o trasladar funciones o competencias estatales a las regiones o localidades, o bien asignarlas directamente por los textos de constitución estatal, es decir, a través de la Constitución Política del Estado, y subsecuentemente reglamentarlas en la ley o las normas jurídicas correspondientes.

Sí un Estado constituido en “Unitario” como el nuestro consagra elementos caracterizados de “autonomía”, no puede deducirse que éste se está “federalizando”, porque no existe tal posibilidad gradual, pues es lo uno o es lo otro. Lo que sí cabe es que hablemos y estructuremos una forma de *tertium genus* estatal que puede estar entre un Estado unitarista y un Estado Federal. Los Españoles, a partir de la Constitución de 1978, lo llamaron “Estado Autonómico” o Estado Español de las Comunidades Autonómicas, tal como lo habían denominado mucho antes los italianos.

Colombia, ¿podría considerarse un Estado Autonómico?, sería el interrogante planteado en este ensayo, ante las posturas de SÁCHICA y la Corte Constitucional sobre nuestra “República Unitaria” con elementos de Estado federalista. Veamos qué tenemos y qué nos hace falta para constituirnos en Estado Autonómico.

La Constitución Colombiana de 1991, ratificó el cambio del paradigma (producido desde el Acto Legislativo Núm. 1º de 1986) que por más de cien años nos regía desde la Centenaria y no bien valorada Constitución de 1886, consistente en la “Centralización Política y Descentralización Administrativa”, por el de la “Descentralización Administrativa y política”.

El fenómeno de la descentralización administrativa que ha soportado dos Constituciones (1886 y 1991) y muchísimas reformas constitucionales, fue una traslación de instituciones jurídica-administrativas francesas que consistía en la “transferencia de una parte de la actividad estatal a una entidad de determinadas características, creada o autorizada por la ley, para cumplir una finalidad de interés general” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 20 de Octubre de 1971). Esta traslación de actividades, funciones, gestiones o competencias de tipo administrativo se presentan no sólo en la rama ejecutiva del poder público, como pudiera pensarse inicialmente por la connotación de funciones administrativas, sino que se extiende a una cualquiera de las tres ramas del poder público, a los organismos de control fiscal y funcionarial (Contraloría y Procuraduría de los ámbitos nacional, regional y local, respectivamente), los órganos electorales (Consejos Electorales y Registraduría del Estado Civil), y aún los personas privadas que excepcionalmente ejercen funciones públicas de conformidad con los artículo 1º y 82 del C.C.A.

La Nación, el departamento, los distritos y los municipios por tradición han vivido inmersos en los tentáculos de la descentralización administrativa, reforzada puntualmente en la Reforma constitucional de 1968 y 1986 y desarrollada legislativamente en forma amplia en los Decretos-leyes números 77 a 81 de 1987, y conocidos como “Estatutos de la descentralización Municipal” en áreas de la salud, la educación, Agua potable y saneamiento ambiental, en el Sector Agropecuario, en el Sector Urbano, de finanzas y tributos seccionales y obras públicas.

La Constitución de 1991, ratificó el fenómeno de la descentralización administrativa con todas sus formas evolutivas y aplicaciones teórico-prácticas en la región y localidad colombianas. A la par, profundizó en la regulación de la descentralización al constitucionalizarla como un rasgo característico del Estado Unitario Colombiano (artículo 1º, constitucional) y como un elemento de identificación impregnada de las entidades territoriales (departamentos,

distritos, territorios indígenas y municipios, según el artículo 286, constitucional). Se constitucionalizó también la descentralización como una característica de la esencia, pero no exclusiva de la rama ejecutiva del poder público para indicar que la descentralización, junto a la delegación <sup>(13)</sup> y la desconcentración <sup>(14)</sup> de funciones, constituyen formas de cumplir con la “función administrativa” desarrollada por las autoridades, entidades y organismos del Estado, al “servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” (artículo 209, constitucional).

En el ámbito seccional y principalmente en el nivel municipal la descentralización administrativa territorial, por servicios y en colaboración en los diferentes sectores e intereses de la colectividad o comunidad se reguló profusamente. La Ley 136 de 1994, conocido como “Estatuto del Régimen Municipal”, hizo lo propio a través de las funciones que cumplen las autoridades y organismos individuales (Alcaldía y Secretarías de Despacho y Oficinas Técnicas de Planeación, la Personería, la Contraloría y la Tesorería) y Colegiadas (Concejos Municipales, Juntas Administradoras Locales, Entidades Descentralizadas del nivel Municipal), de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente <sup>(15)</sup>. De manera complementaria, otros estatutos normativos con carácter pre y post-constitucional remozaron la institución de la descentralización administrativa en ámbitos financieros, presupuestales y tributarios municipales (Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986); así como, de la distribución de recursos y competencias de la Nación a las Entidades Territoriales, incluidas los municipios para atender la inversión social en salud y educación (artículo 356 y 357, constitucionales <sup>(16)</sup>), reglamentada en forma pormenorizada en la Ley Orgánica 60 de 1993.

El avance y la evolución de la descentralización administrativa ha corrido la misma suerte de la descentralización política, a partir del Acto Legislativo Núm. 1º de 1986, cuando se instituyó por vez primera en el siglo XX (pues en el siglo XIX, ya existía en nuestro país, elecciones populares de funcionarios seccionales o locales), la elección mediante voto popular del Alcalde Municipal, complementando así el cuadro de legitimidad del poder municipal de autoridades individuales y colectivas, puesto que Concejales y Miembros de Juntas Administradoras Locales (Jal’s) con anterioridad eran elegidos por el voto universal.

La Constitución de 1991, ratificó la elección mediante el sufragio universal del Alcalde (artículo 311, constitucional) y constitucionalizó también la elección popular del Gobernador (artículo 303 id). El poder municipal como departamental, a partir de 1991 se legitimó por a través del voto popular por cuanto autoridades individuales (Alcalde y Gobernador) como autoridades colegiadas (Concejos y Asambleas Departamentales), quedaron niveladas en cuanto a su origen y legitimación. La elección regional y local de estas autoridades significó el corte del cordón umbilical en el ámbito político que permanecía centralizado hasta 1986 para Alcaldes y 1991 para Gobernadores. Significó también la ruptura de dependencia, subordinación o superioridad jerárquica, salvo algunas excepciones <sup>(17)</sup>, con la primera Autoridad Administrativa del Estado, sobre todo en las relación de vinculación jerárquica entre el Presidente de la República y los Gobernadores, Alcaldes Distritales (Capital y Especiales) y Alcaldes Municipales. La independencia en la elección popular de las autoridades regionales y locales, trajo como consecuencia inicial la recuperación de la credibilidad del pueblo en sus propios representantes o dirigentes seccionales y locales que se había perdido al sólo elegir dignatarios (Presidente de la República) o legisladores nacionales (Senadores y Representantes a la Cámara) que pese a ser elegidos por la provincia o región no representaban los intereses o derechos de ésta colectividad o comunidad.

En consecuencia, a partir de la Constitución de 1991 potenciamos el paradigma de la descentralización administrativa e ingresamos con bases sólidas en la descentralización de tipo político y electivo de las autoridades personales y colectivas en el ámbito departamental, distrital y municipal.

Ahora bien, ¿qué sostiene nuestra Constitución sobre la Autonomía Regional y Local Colombiana?.

El artículo 287 en concordancia con el artículo 1º de la Carta de Derechos y Deberes de Colombia, sostiene:

“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:

- 1º Gobernarse por autoridades propias.
- 2º Ejercer las competencias que les correspondan.
- 3º Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- 4º Participar en las rentas nacionales”.

### **3.1. Caracterizaciones de la Autonomía en el Estado Colombiano**

El Estado Colombiano, a partir de la Constitución de 1991, tuvo una peculiar caracterización, cuando se auto-proclamó Estado Unitario, descentralizado y con autonomía de los Municipios, los Distritos y los departamentos como entidades territoriales de la división política-administrativa. Por definición como hemos visto, la descentralización se aplica a sectores o fines del Estado en la Región o la localidad, tales como los de la gestión,

actividad o función administrativa de los funcionarios, entidades y organismos individuales y colegiados; como también a las actividades de implementación, reglamentación, recaudo, análisis, distribución de los tributos (comprendido en ellos: los impuestos, las tasas, sobretasas y contribuciones) en la región o la localidad y su correspondiente actividad financiera y económica estatal subsiguiente. De igual forma se aplica a la actividad o gestión administrativa realizada por la región o la localidad en la prestación de servicios públicos en los ámbitos de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento ambiental, asuntos agropecuarios, de transporte (terrestre, aéreo y marítimo), comunicaciones y de obras públicas; entre los más relevantes. También como una de las formas de función administrativa realizada no sólo por la rama ejecutiva del poder público, sino —y como se sostuvo antes— por una cualquiera de las tres ramas del poder público, los organismos de control fiscal y de conducta de los funcionarios civiles del Estado e incluso de las personas privadas con función pública, a tenor del artículo 209, constitucional y artículos 1 y 82 del C.C.A. Esa forma de cumplir la función administrativa por parte de algunas autoridades o personas privadas es la descentralización que bien puede ser por servicios (o descentralización especializada o funcional), cumplida por Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta y Establecimientos Públicos. De igual forma por la descentralización por colaboración, es decir, personas privadas con funciones públicas. V.gr. Cámaras de Comercio regidas por normas de derecho privado y de derecho público. La descentralización territorial, que “consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad” <sup>(18)</sup>

Y finalmente, la institución *sui generis* de la descentralización en nuestro derecho administrativo se extiende a la remozada en 1991 *descentralización política*, por que se traslado constitucional y legalmente a los departamentos, distritos y municipios la atribución de poder elegir sus autoridades individuales y colegiadas con independencia de las autoridades nacionales, por el mismo mecanismo de participación ciudadana: el voto popular.

Si esto es así, ¿ Por qué la Constitución de 1991, emplea el término de “autonomía”, sí lo que normativamente regula, emplea y aplica es el fenómeno de la descentralización administrativa y política?. ¿Se emplea el término autonomía como sinónimo de descentralización?. ¿Colombia es un Estado con régimen constitucional autonómico, aunque se sigue teorizando sobre la descentralización?. En fin, cualquier clase de preguntas se pueden plantear en este sentido y serían válidas como controvertibles. Sin embargo, la respuesta por nuestra parte es que nuestro Estado está viviendo un régimen constitucional de autonomía regional y sobre todo local, encubierto en un régimen de descentralización, por las siguientes razones:

### **3.1.1. Autonomía política de la región y la municipalidad**

Sí los departamentos, los distritos y los municipios en Colombia, a partir de la Constitución de 1991, puede gobernarse por autoridades propias (artículo 287-1, constitucional), colegiadas (Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Juntas Administradoras locales) e individuales (Gobernadores, Alcaldes Municipales y Distritales), previamente elegidas por el pueblo mediante el voto popular para un período constitucional (hoy de tres años y se proyecta aumentarlo a cuatro para homogeneizar el período de las autoridades locales y regionales con las nacionales) y en cumplimiento de un programa o plan de gobierno, gestión o actividad administrativa, no puede pensarse menos que estamos antes un régimen de autonomía de la región y la localidad, limitada por la Constitución, las leyes, decretos-leyes o normas jurídicas de rango inferior (o mejor, dicho por el ordenamiento jurídico vigente); también limitado por los derechos de los demás, los intereses legítimos de los otros y sin abuso de los propios (artículo 95, constitucional) y respetando el sistema de fuentes no escritas del derecho <sup>(19)</sup>. Una autonomía con límites normativos y no normativos. No una autonomía ilimitada que bordea el libertinaje, el desgobierno o el desdiseño político-administrativo.

En el derecho público ibérico, una de las características del Estado autonómico es precisamente el de que las regiones (Comunidades Autónomas y Provincias) y las localidades (los municipios o las “mancomunidades de municipios”, o asociación de municipios en nuestro derecho), puedan “autogobernarse” (artículo 143-1 CE) con autoridades individuales y colegiadas, como antes se comentó. Es de la esencia de la autonomía, que ésta inicie por la autonomía política, a través de la cual el pueblo, los habitantes de un territorio demarcado política y administrativamente dentro del marco estatal, puedan elegir a sus autoridades propias y que éstos en representación de aquellos, cumplan con los fines estatales en la región y la localidad y con su programa o plan de gobierno sugerido y defendido para su viabilización y eficacia en el ejercicio del mandato constitucional y legal asumido y concertado con el pueblo.

Algunos de esos fines estatales que debe cumplir los mandatarios regionales y locales en los departamentos, los distritos y los municipios son: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden

justo (artículo 2º, constitucional). Con gran razón los Constituyentes de 1990, elevaron a rango constitucional otro de los paradigmas del constitucionalismo colombiano, cual es: Las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º Inciso 2º y concordante artículo 95, constitucionales).

La Reforma constitucional de 1986, constitucionalizó la elección popular de Alcaldes Municipales y Distritales en Colombia. La Ley 11 y el Decreto-ley 1333 de 1986, conocido como “Estatuto del Régimen Municipal colombiano”, reglamentó la institución jurídico-administrativa de la Alcaldía: requisitos para ser Alcalde, período, posesión, funciones generales y especiales, causales de destitución y suspensión, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y prohibiciones y régimen electoral. La ley 78 de 1986, desarrolló parcialmente el Acto Legislativo Núm. 1º del 86 (modificatorio de la Constitución de 1886) y modificó los anteriores regímenes, dispuso que el período de los Alcaldes sería de dos (2) años y remitiéndose a la Ley 96 de 1985 (“Código Electoral Colombiano”), preparó las primeras elecciones colombianas en el siglo XX, para el segundo domingo del mes de Marzo de 1988, como en efecto ocurrió y desde allí hasta nuestros días tanto pre como post-constitucionalmente a 1991, se vienen eligiendo Alcaldes distritales y Municipales por el voto popular materializado en el tarjetón en forma separada e independiente, aunque en la misma fecha, por el cual se eligen a miembros de Corporaciones administrativas regionales (Asambleas Departamentales) y locales (Concejos Municipales).

La Constitución de 1991, ratificó la normatividad pre-constitucional e instituyó que en cada Municipio colombiano habrá un Alcalde, Jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres (3) años, no reelegible para el período siguiente (artículo 314, constitucional).

La Ley 136 de 1994, desarrolló la Constitución en cuanto al régimen, la organización, la actividad y el funcionamiento de los municipios y sus autoridades individuales y colegiadas. En lo que respecta a la figura del Alcalde, reglamentó lo atinente a las calidades, regímenes de suspensión y destitución, regímenes de inhabilidades e incompatibilidades, y en fin, todos aquellos extremos que fueron objeto de regulación de la derogada Ley 11 y el Decreto 1333 de 1986, con algunas excepciones puntuales.

Por su parte, en el ámbito departamental fue la Constitución de 1991, la que elevó a rango constitucional la elección popular de Gobernadores y enfatizar que el Gobernador

“será el Jefe de la administración seccional y representante legal del departamento;... agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamentos. Los gobernadores serán elegidos para períodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente”. (artículo 303, constitucional).

Esta patente de corzo permitió completar el cuadro de legitimación del poder político regional y local en Colombia, puesto que Alcaldes, Concejales y Diputados, como autoridades municipales y departamentales, pues antes que el Gobernador ya se elegían popularmente.

El Constituyente de 1991, al establecer el período constitucional de tres (3) años para el desempeño de las labores y fines estatales del Gobernador en la región, homologó los períodos de Alcaldes, Concejales, Diputados y Gobernadores, con propósitos de eficiencia, coordinación, subsidiariedad y complementariedad de las funciones constitucionales y legales de instituciones corporativas de elección popular (Asambleas y Concejos) como de autoridades político-administrativas individuales (Alcaldes y Gobernadores). Los períodos que cumplen las autoridades individuales en el Municipio y en el Departamento son de carácter subjetivo o personal (Sentencias C-011.94, C-586-95 y C-448-98 y Sentencia SU-640-98, Noviembre 5 ) y no institucionales, tal como lo ha sostenido reiteradamente la Corte Constitucional, no sin reparos por parte del Consejo de Estado Colombiano que piensa lo contrario <sup>(20)</sup>. En tal virtud, en el caso de faltas absolutas del Alcalde o del Gobernador quien lo reemplaza en virtud de nueva elección popular lo hará por un nuevo período de tres(3) años y no por “resto del período” como suele aplicarse en el concepto de período institucional. Este criterio de la Corte Constitucional en la práctica presenta inconsistencias de tipo financiero, electoral, social y político, porque un período inicial puede estarse repitiendo escalonadamente y perder de vista lo fundamental de la institución municipal, cual es cumplir a cabalidad los fines y propósitos del Estado en un período constitucional delimitado en el tiempo y en el espacio y de conformidad con un programa o plan de Gobierno igualmente determinado.

La Ley 3ª y el Decreto-ley 1222 de 1986 o “Estatuto del Régimen Departamental” colombiano, así como el Decreto 169 de 2000, reglamentaron el régimen jurídico de los Gobernadores y la elección popular de Gobernadores con carácter pre y post-constitucional, respectivamente. Esta última norma reguló en forma especial las eventualidades en caso de falta temporal y absoluta del Gobernador y la forma de reemplazarlo *pro tempore* o en forma definitiva,



tras la acción del Presidente de la República, como Superior jerárquico por excepción en los casos de procedimientos administrativos disciplinarios en los cuales se impone una sanción de destitución o de suspensión (artículo 314, constitucional), y cumple como funcionario estatal y ficticiamente superior al Gobernador, la decisión de la Procuraduría General de la Nación. Así mismo, se establece los procedimientos administrativos previos, concomitantes y posteriores de carácter electoral que debe cumplir el Presidente de la República, para reemplazar al Gobernador sancionado por la Procuraduría con actos administrativos de gravamen de suspensión o destitución de las funciones públicas encomendadas por el pueblo colombiano mediante voto popular.

### **3.1.2. Autonomía Territorial del Departamento, el Distrito, la Municipalidad y los territorios indígenas.**

La División político-administrativa del Estado colombiano, según la Constitución de 1991, establece: “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado” (artículo 285, constitucional). Sin embargo, es la propia Constitución quien determina que esas otras divisiones especiales en las que puede dividirse política y administrativamente el Estado son las denominadas “Entidades Territoriales”, dentro de las cuales quedan comprendidas los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Más aún establece con carácter proyectivo y facultando al legislador ordinario (el Congreso) para que pueda irrogarles el carácter de entidades territoriales a las “regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” (artículo 286, id.).

Hoy por hoy, en Colombia tenemos alrededor de treinta y dos (32) departamentos y más de un millar de municipios en Colombia. No se han creado regiones o provincias con carácter post-constitucional.

Estas entidades territoriales, sostiene la Constitución, “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” , para diversas actividades políticas (como las antes vistas), administrativas, competenciales o funcionales, para “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” e incluso para “participar en las rentas nacionales” (artículo 287 id).

Esta autonomía territorial de las entidades departamentales, distritales, municipales y de los territorios indígenas lleva implícitas todas las anteriores actividades impregnadas de autonomía limitada solo por el ordenamiento jurídico vigente y por los demás derechos y deberes estatales de las personas jurídicas de derecho público de igual o superior rango jurídico-administrativo, como son los mismos municipios, los distritos, los departamentos y los territorios indígenas, respectivamente.

La Corte Constitucional al revisar el término de autonomía empleado por la Constitución en los artículos 1 y 287, ha sostenido que se trata de una especie de “autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales...dentro del marco señalado en la Carta y con la observancia de las condiciones que establezca la ley “ (Sentencia T-425-92, Junio 24). O bien, se emplea el término de “autonomía como sinónimo de poder de regulación normativa que se traduce en la capacidad de expedir normas jurídicas”, tal es el caso de las “Asambleas Departamentales para: ‘expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo....’” (Sentencia C-517-92, Septiembre 15).

Sin embargo, como observamos la Constitución expresamente emplea los términos de autonomía territorial para el cumplimiento y ejecución de funciones y fines estatales y no para matizarla como una sub-especie de la descentralización de tipo administrativa o de tipo normativo, que como veremos más adelante, las autoridades individuales y colegiadas regionales y locales poseen estas funciones como atributos del fenómeno de la autonomía competencial y funcional de sus autoridades y no como fenómenos de la descentralización que teórica como prácticamente desaparecen con la Constitución de 1991.

En el derecho público ibérico, otro de los rasgos característicos del Estado Autónomico lo constituye precisamente la “delimitación del territorio” (artículos 143 y 152 CE) y más aún, es factor determinante para constituir nuevas Comunidades Autónomas e iniciar procesos autonómicos, los cuales serán solicitados dentro de los plazos, requisitos y formas de las normas constitucionales citadas, “por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica” .

Por ello, la Constitución Española de 1978, regular la estructura jurídico administrativa y política del Estado Autónomico, expresamente sostiene que éste se “organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (artículo 137 CE).

Quizá no sea causalidad que el Constituyente de 1991, haya empleado los mismos términos constitucionales de la "autonomía" empleados por la CE, para sostener que nuestras entidades territoriales "gozan" de autonomía para la "gestión de sus intereses". No es casual, quizá a nuestros constituyentes del 91 los traicionó la razón que estructuraba un Estado Autónomico tipo latinoamericano mientras su corazón seguía pensando en un Estado Unitario y descentralizado territorial y funcionalmente. La mixtura de instituciones, estructuras estatales, funciones reservadas al Estado y/ o compartidas con las entidades territoriales o el cumplimiento de fines y principios estatales de subsidiariedad, complementariedad y coordinación estatales con las entidades territoriales, avalan las ideas cerebrales subsumidas por las ideas sentimentales de los Constituyentes de 1991.

### 3.1.3. Autonomía competencial y funcional de las entidades territoriales

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y competencias que les correspondan (artículo 287-2, constitucional), según el ordenamiento jurídico vigente. Las competencias de las autoridades como de las entidades u organismos del Estado del ámbito regional y local están expresamente previstas en la Constitución, las leyes, los decretos-leyes y las normas jurídicas de inferior rango. Las competencias y funciones son de carácter exclusivo o delegadas o transferidas por el Estado a las entidades territoriales (artículo 211, constitucional). En tal virtud, en nuestro actual Estado, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas ostentan unas competencias exclusivas y excluyentes a su condición de tales y competencias transferidas, delegadas por el Estado, el cual reserva para sí el monopolio competencial y funcional de aquellas competencias no transferidas o no asignadas a las entidades territoriales por disposición Constitucional o normativa.

Este rasgo característico del Estado autónomico, en el derecho público ibérico tiene especial connotación, por cuanto hace parte de su identidad autónomica. En efecto, el Estado Español, reserva para sí funciones exclusivas en materias de derechos y deberes de todos los españoles, en asuntos nacionalidad, de relaciones exteriores, de defensa y fuerzas armadas, de administración de justicia, de legislación (penal, civil, laboral, procesal, sobre propiedad industrial e intelectual, Seguridad Social; Medio Ambiente y Aguas, Sobre Prensa, Radio y televisión, entre otros); régimen aduanero y arancelario y comercio exterior; sistema monetario, banca y seguros; Hacienda General y deuda del Estado; Las Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen Estatutario de los funcionarios del Estado, salvo las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la materia; y , la Defensa del Patrimonio Cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la explotación <sup>[21]</sup> ; entre otras muchas competencias relacionadas con carácter de lista *numerus clausus*, según el artículo 149, CE.

Por su parte, a las Comunidades Autónomas se les asigna constitucionalmente y a través de los Estatutos constitutivos de la Comunidad una serie de competencias y funciones, que a título de ejemplo, podemos citar las siguientes: La organización de sus instituciones de autogobierno; las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local; la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio; la agricultura y ganadería; la gestión en materia de protección del medio ambiente; la pesca en aguas interiores; el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma; la Sanidad e higiene; entre otras con carácter de lista *numerus clausus*, según el artículo 148, CE.

En el derecho público colombiano el régimen de competencias y funciones constitucionales y legales del Estado y las entidades territoriales se ha determinado por separado ampliamente, sin embargo, en el ámbito de la distribución de las competencias y las funciones entre la Nación y las entidades territoriales, pese a estar expresamente previsto en el artículo 288 de la Constitución de 1991, no se ha dictado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o L.O.O.T, que es el medio jurídico idóneo para redistribuir dichas competencias y funciones integrales.

La Ley orgánica de ordenamiento territorial (L.O.O.T.) establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales se atribuirán a los distintos niveles territoriales que serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (artículo 288, constitucional). Sin embargo, esta norma constitucional, aún no ha tenido desarrollo legal, pese a que ha habido varios intentos legislativos que han tenido origen en el Gobierno Nacional <sup>[22]</sup> como en el mismo Congreso de la República. Las razones van desde el grado mayor de dificultad de deshacerse de competencias nacionales por parte del Gobierno Central y transferirlas a las autoridades territoriales --ahora más autónomas que nunca--; hasta las pocas ganas por parte de los representantes del régimen presidencialista, --hoy más centralista que nunca--, para no quedarse sin funciones que sigan siendo de reserva legal a favor del centralismo y en perjuicio de la periferia territorial .

En la órbita estrictamente específico o territorial y en materia de ordenamiento del territorio colombiano entre la nación y las entidades territoriales, se ha expedido la Ley 388 de 1997, que puntualmente dispone las competencias

en el ámbito nacional y a título de ejemplo las siguientes: Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural (Artículo 7.1, Ley citada).

En el ámbito departamental, le corresponde entre otras competencias la elaboración de directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de establecer los escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; Orientar la localización de la infraestructura físico-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras del alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales (Artículo 7-2 id).

En el ámbito metropolitano le corresponde la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos (Ley 128 de 1994, Estatuto de las áreas metropolitanas).

En el ámbito municipal y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley orgánica del plan de desarrollo (Ley 152 de 1994, Julio 15 <sup>(23)</sup>). Reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos (artículo 7-4 Ley 388/97).

La citada ley expone en forma amplia cuáles son los componentes de los planes de ordenamiento territorial (general, urbano y rural. Artículo 11) y cuáles son sus contenidos de conformidad con cada componente de los planes básicos de ordenamiento (artículo 13).

Sin embargo, queda latente el asunto constitucional y legal (L.O.O.T.) entre el Estado y las Entidades Territoriales colombianas. Por ello, en este punto cabe recordar los términos básicos de qué se entiende por competencia en el derecho público.

En efecto, la competencia, en términos generales, se la ha considerado como la capacidad jurídica que le atribuye el ordenamiento jurídico, en un caso concreto a un funcionario o persona privada con funciones públicas, para ejercer determinadas funciones o atribuciones puntuales, exclusivas y excluyentes. Por lo tanto, en materia y órbita del derecho administrativo, la "autoridad", funcionario o persona privada con funciones públicas o administrativas que emite un acto debe estar autorizada previamente por el ordenamiento jurídico vigente, pues en nuestro país "*no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento*" (artículo 122, constitucional)

Los servidores públicos, que lo son los miembros de las corporaciones públicas (Congreso, Asambleas, Concejos, Juntas Administradoras Locales), los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, "*están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento*" (artículo 123, constitucional). Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera <sup>(24)</sup>, según lo determina el artículo 125, constitucional. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Unos y otros, tienen funciones previamente fijadas en el ordenamiento jurídico, competencia para realizar todas las labores que se les encomienda como servidores públicos. Dichas atribuciones están prefijadas en la Constitución,

las leyes, los decretos-leyes y los reglamentos (como actos administrativos que son), como el “manual específico de funciones de cada entidad”. De no ser así y al desconocer éste último aspecto ordenador de funciones puntuales de los servidores públicos,

“...se atentaría contra los principios de eficacia, economía y celeridad que orientan la función administrativa, la cual se cumple mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (C.N., artículo 209); e iría contra toda lógica que los superiores jerárquicos no pudieran asignarle otras funciones inherentes a su cargo a los empleados de su dependencia, por no estar expresamente contenidas en una ley o decreto, lo que en últimas entraría la administración y, por ende, la eficaz prestación del servicio público (C.C., Sentencia C-447-96, Septiembre 19)

Los particulares que ejercen funciones públicas, también están sometidos a unas funciones prefijadas en el ordenamiento jurídico (artículo 123, constitucional), y en concreto a las normas especiales que se dicten al efecto. La Ley 489 de 1998, artículo 110, determina las funciones administrativas realizadas por las personas naturales y jurídicas privadas, bajo las siguientes condiciones:

“La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá en todo momento, dentro del marco legal a la autoridad o entidad pública titular de la función la que, en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio. Sin perjuicio de los controles pertinentes por razón de la naturaleza de la actividad, la entidad pública que confiera la atribución de las funciones ejercerá directamente un control sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos y políticas y programas que deban ser observados por el particular. La atribución de las funciones administrativas deberá esta precedida de acto administrativo y acompañada de convenio”. (Exequible, según Sentencia C-886-99, C.C.)

La misma ley establece los requisitos y procedimientos que debe reunir el acto administrativo y el convenio para conferir las funciones administrativas a particulares. En efecto, las entidades o autoridades administrativas al conferir las atribuciones, deberán expedir un acto administrativo o decreto ejecutivo, cuando fuere del caso, de Ministerios o departamentos administrativos, o acto de la Junta o consejo directivo, en el caso de las entidades descentralizadas, que será sometido a la aprobación del Presidente de la República, o por delegación del mismo, de los Ministros o directores de departamento administrativo. El artículo 111 de la ley citada, también extendía esta función aprobatoria de delegación a los Gobernadores y alcaldes, según el orden a que pertenezca la entidad u organismo. Sin embargo, la Corte Constitucional, declaró inexecutable dicha extensión mediante Sentencia C-866-99, contrariando el principio de descentralización y autonomía regional o territorial que departamentos y municipios tienen actualmente con vigencia constitucional y preconstitucional (Acto legislativo Núm. 1 de 1986), para departamentos y municipios respectivamente.

En el acto administrativo que confiere competencias a los particulares determinará: a) Las funciones específicas que encomendará a los particulares; b) Las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas; c) Las condiciones del ejercicio de las funciones; d) La forma de remuneración, si fuere del caso, y e) La duración del encargo y las garantías que deban prestar los particulares con el fin de asegurar la observancia y la aplicación de los principios que conforme a la Constitución Política y a la ley gobiernan el ejercicio de las funciones administrativas (artículo 111, numeral 1º).

La celebración del convenio, cuyo plazo de ejecución será de 5 años y para cuya celebración la entidad o autoridad deberá: Elaborar un pliego o término de referencia, con fundamento en el acto administrativo expedido y formular convocatoria pública para el efecto teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 para la contratación por parte de las entidades estatales. Así deberá pactar, las cláusulas excepcionales previstas en la misma ley anterior o las complementarias pertinentes, una vez seleccionado el particular al cual se conferirá el ejercicio de las funciones administrativas.

Ahora bien, el Código contencioso administrativo en el artículo 1º, enuncia una serie de las que llama “autoridades” para incluir en dicho término a “*órganos, corporaciones y demás dependencias de las ramas del poder público en*

todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralores regionales, a la Corte electoral y a la Registraduría Nacional del Estado, así como a las entidades privadas, cuando unos y otros cumplen funciones administrativas” . Todas estas autoridades tienen competencia para expedir actos administrativo <sup>(25)</sup>, pero como lo ha sostenido la Corte Constitucional, se debe aclarar que las

“expresiones ‘servidores públicos’ son adecuadas para referirse a todas las personas que laboran para el Estado en cualquiera de las ramas del poder, bien sea en los órganos centrales o en las entidades descentralizadas o por servicios, los términos ‘autoridades públicas’ se reservan para designar aquellos servidores públicos llamados a ejercer, dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados” (C.C., Sentencia T-501-92, Agosto 21)

En consecuencia, las autoridades como las personas jurídicas y naturales privadas cumplen funciones y atribuciones prefijadas en el ordenamiento jurídico, pero a la vez se exponen al régimen de responsabilidades y la manera de hacerlas efectivas, según la Constitución y la Ley (artículo 124, constitucional). Por lo primero, todo funcionario o persona que ejerce funciones administrativas o públicas por excepción, responderá por la vulneración de la Constitución y las leyes, y además por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6, constitucional). En este mismo sentido la Sentencia C-337-93, Agosto 19, de la Corte Constitucional

El tratadista *Jaime O. SANTOFIMIO* <sup>(26)</sup>, clasifica enunciativamente las modalidades de la incompetencia que genera nulidad de los actos administrativos –y de la función administrativa inmersa en ella agregamos–, bien sea por la materia (*ratione materiae*); por el territorio (*ratione loci*); por el tiempo (*ratione temporis*); en razón del grado de horizontalidad; el grado de verticalidad; por usurpación de poder; y, por la presencia de funcionarios de hecho. Uno de los factores por los cuales más se presenta irregularidades en la transferencia de competencias entre funcionarios estatales o entre entidades u organismos del Estado, es precisamente la incompetencia territorial y la consecuente asunción indebida de funciones. En estos casos, la incompetencia genera la nulidad de los actos administrativos demandable ante la jurisdicción contencioso-administrativa mediante las acciones de nulidad o nulidad y restablecimiento, respectivamente. Los efectos jurídicos, materiales y procesales de dicha declaratoria han sido estudiados en otro de nuestros trabajos <sup>(27)</sup>. Sin embargo, al dictarse la LOOT, los legisladores colombianos deberán tener en cuenta todos los extremos antes anotados para evitar conflictos jurídicos innecesarios en la vigencia de un tan compleja como complicada Ley orgánica que puede significar la evidencia total de que no nos hallamos ante un Estado Unitario sino autonómico estilo latinoamericano.

En el Derecho ibérico el fenómeno de la Autonomía, y en particular la conocida “Autonomía Local” obtenida por las entidades territoriales municipales y provinciales, ha sido producto directo de la constitucionalización realizada por el constituyente de 1978, pero su desarrollo, evolución y potenciación es innegable que se ha producido al amparo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, a tal punto que se habla de “Estado Autonómico jurisprudencial” <sup>(28)</sup>, para referirse al escalonado progreso de la institución de la autonomía en el derecho público español

Como lo hace notar el profesor *ABAD LICERAS* <sup>(29)</sup>, una primera aproximación doctrinal al concepto de autonomía local pone el énfasis en la existencia de tres contenidos fundamentales referidos a su noción, que son sistematizadas por *EMBED IRUJO* (“Autonomía Municipal y Constitución”, Revista Española de Derecho Administrativo número 30, página 442), al enumerar: El reconocimiento del poder normativo local (autonormación); la potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias (autodeterminación, dentro del marco del ordenamiento jurídico) Y, finalmente, la reserva de un ámbito de competencias sustantivas, no susceptibles de limitación por el legislador (garantía institucional).

La síntesis de esta esquema tripartito se reconduce a la idea unitaria de la existencia constitucional de una reserva material de competencias para las Entidades Locales que ha de concretar el legislador en una norma con rango de ley formal y cuya concreción en la práctica determinará la atribución de una potestad reglamentaria sobre ellas, junto a un poder de decisión que no podrá ser tutelado abusiva ni arbitrariamente por las Administraciones superiores (Estado y Comunidades Autónomas), postulados que, no obstante, no han evitado diferentes conflictos jurídicos sobre el tema, como ha puesto de relieve *RODRIGUEZ-ZAPATA* (“La defensa de la autonomía local ante

el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios", en la obra colectiva "La provincia en el sistema constitucional", Madrid, 1991).

Frente a las tesis mantenidas por algunos autores, la autonomía local es hoy concebida por la jurisprudencia constitucional como un atributo conferido a favor de una Entidad, ya sea el Municipio o la Provincia, interpretada como la expresión institucional de una colectividad local (Sentencia del Tribunal Constitucional Español de 28 de julio de 1981), que, sin embargo no está configurado por la Constitución como un derecho fundamental (Sentencia del Tribunal Constitucional Español de 27 de febrero de 1987).

El ámbito competencial dentro de las entidades territoriales es de capital importancia para la configuración de un Estado autonómico y por ello, tal como lo sostienen los tratadistas antes indicados debe estar plenamente identificadas y reservadas a las personas jurídicas de derecho público (municipios y provincias o departamentos en nuestro sistema jurídico), aunque obviamente quienes las aplican, desarrollan y ejecutan son los representantes legales de dichas personas morales, es decir, por las autoridades o funcionarios estatales individuales o colectivos o personas naturales, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

#### **3.1.4. Autonomía en la administración de recursos y de reglamentación de los tributos municipales, Distritales y departamentales**

El régimen económico y de la Hacienda Pública en nuestra Constitución son temas que no se hallan solamente previstos en el Título XII que protege dichos bienes jurídicos, sino que también deben consultarse el Preámbulo y los artículos 2 (Fines del estado económico), Artículo 8 (Riquezas naturales y culturales de la Nación), Artículo 49 (Saneamiento Ambiental), Artículo 57 (Participación de los trabajadores en la gestión de las empresas públicas y privadas), Artículo 58 (Propiedad Privada), Artículo 59 (Expropiación con fines o intereses generales o colectivos), Artículo 60 (Democratización de la propiedad), Artículo 61 (Propiedad Intelectual), Artículo 62 (donaciones a favor del Estado), Artículo 63 (Bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables o constitutivos del Patrimonio Eximio <sup>(30)</sup>), Artículo 64 (Crédito Agropecuario), Artículo 72 (Patrimonio Cultural), Artículo 76 ("Espectro electromagnético"), Artículo 78 (Vigilancia a producción, bienes y servicios), Artículo 79 (Derecho al medio ambiente sano), Artículo 80 (Protección a los Recursos Naturales), Artículo 81 (Espacio Público), Artículo 101 (Territorio Colombiano y sus componentes), Artículo 102 (Titularidad del Territorio y bienes por parte de la Nación), Artículo 150 (Facultades del Congreso de la República, sobre bienes, recursos de las entidades nacionales y territoriales y sobre el territorio colombiano), Artículo 189 (Funciones del Presidente como Suprema autoridad administrativa del Estado, vigilancia, coordinación y planeación económica y sobre incidencia y vigilancia de la Hacienda Pública estatal, en particular sobre la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes); Artículos 214 a 216 (Estados de Excepción declarados por el Gobierno Nacional en los cuales esta inmersos los "Estados de Emergencia Económica, Social y del Medio ambiente"); Artículo 285 (División Territorial del Estado); Artículo 286 (Los Municipios, Provincias, Departamentos, Distritos, Territorios Indígenas, como Entidades territoriales autónomas); Artículo 287 (Uno de los fundamentos Constitucionales de la Autonomía del Estado Colombiano: Autonomía política, autonomía administrativa, autonomía normativa o reglamentaria de autoridades individuales o colegiadas y autonomía de administración y recaudo de finanzas públicas); Artículo 288 (Otro de los fundamentos de la Autonomía tipo latinoamericano de Colombia, al preverse la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales); Artículo 289 (Desarrollo e integración de las zonas de frontera de Colombia); Artículo 289 (Autonomía y funciones de los departamentos); Artículo 300 (Funciones de las Asambleas sobre hacienda Pública Regional); Artículo 306 (Ejecución, coordinación y vigilancia de políticas sobre hacienda Pública Regional); Artículo 313 (Funciones de los Concejos sobre hacienda Pública Local); Artículo 315 (Ejecución, coordinación y vigilancia de políticas sobre hacienda Pública Local); Artículo 324 (Presupuesto de los Distritos Especiales); y Artículo 330 (Funciones de los Gobiernos de los Territorios Indígenas, en especial en lo atinente a las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de dichos territorios).

En este amplio panorama y amalgama de materias económicas, bienes estatales, aspectos tributarios, presupuestales, de planeación, vigilancia, control, coordinación de niveles jerárquico o autónomos de actuación o gestión estatal en la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas es donde se debe buscar el significado del régimen económico y de la Hacienda Pública en el derecho público colombiano y no sólo en el Título XII, que el constituyente de 1991, procuró agotarlo en dicho Título sin conseguirlo. Esto es coherente, pues el tema económico y de la hacienda pública en todo Estado está entretejida en la estructura del Estado y no puede normativamente --así sea de carácter constitucional--, relegarlo a un Título especializado de la Constitución, sino que debe estar porosamente compenetrado en todo el tejido constitucional representativo de un Estado, de una sociedad civil toda.

La Hacienda Pública, primariamente, se considera como el conjunto de bienes del Estado con su correspondiente administración. Los bienes estatales (Patrimoniales, fiscales y de uso público) que según la Constitución y las leyes (en nuestro caso, especialmente en el Código Civil Colombiano, Título III, Libro II, artículos 674 a 684. Igualmente en el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, como también en las Leyes urbanísticas, reguladoras de los servicios públicos –Ley 142 de 1994–, etc.) en su variedad pretenden la satisfacción de necesidades públicas y el desarrollo social, económico, cultural, jurídico y político del Estado y de sus gentes.

Por su parte, el Derecho Financiero se ha considerado como el género dentro del cual se refunden el Derecho Tributario, el Derecho Presupuestal y el Derecho Cambiario, componentes del Derecho Público Interno. El Derecho financiero público,

"Estudia lo referente a la forma en que el Estado obtiene, maneja y gasta los recursos económicos que los ciudadanos le aportan para atender las necesidades Públicas. Dichos recursos son los que se conocen con el nombre genérico de impuestos (mejor tributos, por éstos incorporan unas especies, tales como los impuestos, contribuciones, tasas y sobretasas). Esta rama del Derecho tiene como contenido, especialmente: los bienes del Estado; el Presupuesto, el régimen monetario, la contabilidad oficial, etc." <sup>(31)</sup> (paréntesis nuestros).

La Hacienda Pública, como se puede leer, participa del estudio y contenido del Derecho Financiero, como quiera que parte de los bienes del Estado se adquieren por recursos propios directos e indirectos entre los que están los de índole tributario a nivel nacional, regional y local. La Hacienda Pública en consecuencia es una rama del derecho Público de conformación y connotaciones multidisciplinarias (presupuestal, financiera, de planificación, etc) y de carácter post-tributaria. Esta ciencia de las finanzas públicas del Estado tiene pautas el análisis, la evaluación y la planificación de los efectos tributarios, así como la labor proyectiva en el que se planifican, de forma anticipada, los gastos e ingresos que requiere la Administración Pública o del Estado. El presupuesto, suele ser una de las resultantes lógicas de las anteriores actividades del Estado y por tanto, su desenvolvimiento social, económico y Jurídico es analizado por una rama especializada del derecho público conocida como derecho presupuestal . Y finalmente, las operaciones y los actos financieros que se realizan con relación a las divisas extranjeras, a los derechos y obligaciones que el Estado y particulares, o entre Estados realizan es objeto del derecho cambiario.

Por todo ello, debe tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- a) El Estado Colombiano es "propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables", sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a leyes preexistentes" (artículo 332, constitucional).
- b) La libre competencia económica no es un derecho absoluto ni una barrera infranqueable a la intervención del Estado (Corte Constitucional. Sentencia C-398-95, Septiembre7). Intervención que puede ser en materia financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación (artículo 150-19, constitucional) y que sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado conforme a la ley.
- c) Las numerosas normas sobre acceso a la propiedad (artículos 13 e inciso 2º ,60, 64, 334, constitucionales), se inscriben en el marco de la justicia distributiva y propenden por darle base real a los principios de la democracia participativa y de la igualdad de oportunidades. La democratización de la propiedad. (Corte Constitucional. Sentencia C-006-93, Enero 18).
- d) Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley (artículo 336, constitucional). El Estado como las entidades territoriales tiene monopolios rentísticos. V.gr. Son monopolios del departamento el alcohol, las loterías y los juegos de azar y su correcta utilización dentro de los parámetros del artículo 336 y la ley 57 de 1993, se ha declarado reiteradamente por la Corte Constitucional como lícitos (C-313-94, C-587-97, Diciembre 7, C-338-97, Julio 7). Las Rentas de los departamentos, por regla general son tres: Tributarias, no tributarias y la explotación de los monopolios rentísticos (artículo 362, constitucional). El Alcohol es uno de los principales monopolios departamentales (Sentencia C-256-98, Mayo 27).
- e) 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 requieren

contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo (artículo 338, constitucional).

“El fundamento jurídico de las aludidas limitaciones al poder del Congreso, las asambleas y los concejos no es otro que el criterio de justicia, preconizado por la Constitución desde su preámbulo. Como en el caso de la imposición de sanciones, la de tributos requiere la predeterminación de los mismos y de reglas exigibles a los contribuyentes a objeto de evitar el abuso del gobernante y de permitir a quienes habrán de pagarlos la planeación de sus propios presupuestos y la proyección de sus actividades tomando en consideración la carga tributaria que les corresponda asumir por razón de ellas” (Corte Constitucional. Sentencia C-149-93, Abril 22).

- f) La Corte Constitucional en varios pronunciamientos ha sostenido la que llama “soberanía fiscal” de las entidades territoriales” (Sentencias C-517-92, C-004-93, C-070-94, C-084.95 y C-222-95), cuando se refieren a los tributos departamentales de registro y anotación (Sentencia C-275-96, Junio 20); La Emisión de Estampillas. V.gr. pro-desarrollo fronterizo, según el artículo 338, constitucional (Sentencia C-413-9, Septiembre 4); El Impuesto de I.V.A., (Sentencia C-150-97, Marzo 19).
- g) Igual sucede en el ámbito tributario municipal. Existe una especie de “soberanía fiscal” para todos aquellos impuestos municipales como el predial unificado (Sentencia C-545-93, Noviembre 25); Impuesto de Industria y Comercio (Sentencia C-208-96, Abril 29; C-046-98, Febrero 26).
- h) Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de éstos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso, el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial (Artículo 344, constitucional). Este poder de subsidiariedad en la evaluación de la planeación regional y local, permite vislumbrar una cierta autonomía en la planeación departamental, distrital y municipal prevalente.
- i) En materia presupuestal, tan delicada como compleja, la Constitución de 1991, trae numerosas normas relacionadas con la conformación, partes integrantes, desarrollo, evolución, aplicación, ejecución, control y vigilancia del Presupuesto Nacional, Regional y local. Entre las principales reglas sobre la materia están: 1) En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de Rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto (artículo 345, constitucional); 2) El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de desarrollo (artículo 346 id); 3) “El tema presupuestal es uno de aquellos que necesariamente propicia áreas de concurrencia y por ende, supone una labor previa de coordinación. Para su tratamiento hay que partir de la existencia de tres niveles de hacienda pública. La hacienda central o nacional, la hacienda seccional o departamental y la hacienda local o municipal. La Nueva Constitución reconoce a las entidades territoriales una *autonomía financiera* (artículo 387-3 id). La situación de estas haciendas seccionales o locales no es estática. Se oscila ente la vieja posición de apéndice de la hacienda central y la verdadera autonomía hacendística que está por nacer y que en lo presupuestal se refleja en la nueva aparición de nuevas funciones. Se impone en la necesidad de pensar en una redefinición de la ecuación tradicional, en la cual, las llamadas funciones de estabilidad, crecimiento, provisión y reparto de bienes y fondo en todo el territorio son competencia exclusiva o casi exclusiva de la hacienda central en tanto que las haciendas locales se reducen a financiar la prestación de los servicios tradicionalmente locales” (Corte Constitucional. Sentencia C-478-92, Agosto 6); 4) “El presupuesto, sea nacional, departamental o municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como la de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos” (C.C. Sentencia C-478-92, Agosto 6); 5) Existe una autonomía presupuestal en la localidad y la región. Esta se rige por “El principio de la autonomía presupuestal, (que les) ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio de un proceso autonómico” . Sin embargo, la Corte ha considerado que por encima del principio de autonomía financiera que se halla reconocida en la Constitución y en el criterio del Máximo órgano y Vigía de la Constitución, está el criterio de la “Unidad presupuestal”, quizá por ello “El presupuesto nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos departamentales y municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de Ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente” (C.C. Sentencia C-478-92, Agosto 6) ; 6) “Salvo los artículos 345 inciso segundo, 352,353,354 y 355, que mencionan a los presupuestos



descentralizados de una u otra forma, el capítulo 3 del Título XII se ocupa de la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto nacional. Los procedimientos y salvaguardas allí establecidas son los principios mínimos que deberán regir el proceso presupuestal nacional, central y descentralizado” (C.C. Sentencia C-478-92, Agosto 6)

Visto lo visto, el artículo 387-3 constitucional, expresamente sostiene que las entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, obviamente incluidos los de índole económico, financiero, presupuestal o hacendístico, pueden “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, con lo cual no deja duda que estas gestiones constitucionales de las entidades territoriales al ser autónomas sí bien se rigen por principios presupuestales y tributarios universales como el unidad defendido por la Corte Constitucional para mantener la integridad del Sistema Económico y Financiero centralizado, no es menos cierto que en nuestro Estado coexiste un sistema de autonomía de la región y la localidad en el aspecto económico y hacendístico con el sistema centralista que rigió al abrigo de la Constitución de 1886, por más de cien años. Este régimen sui generis, basado en el principio de que lo especial prima sobre lo general, da cabida a un régimen autónómico de la región y la localidad coexistente pero prevalente del régimen general o centralista.

### **3.1.5. Autonomía normativa o de expedición de actos administrativos subjetivos y objetivos por Autoridades Individuales o Colegiadas**

Hemos dicho que en el Estado Colombiano no existe una autonomía legislativa regional o local en el pleno sentido de la palabra, por cuanto la actividad productora de leyes o actos normativos con fuerza de ley (decretos ley o legislativos), está encomendada en forma exclusiva y excluyente a ramas del poder público centralizados como el Congreso de la República (artículo 150 y ss., constitucionales) o el Presidente de la República o el Gobierno Nacional con base en atribuciones *pro tempore* y para predeterminados asuntos (artículo 150-10, constitucional) o en base a situaciones especiales o “Estados de Excepción” en las cuales se alterara el Orden Público (compuesto por elementos como la moralidad, tranquilidad, seguridad, ornato y medio ambiente) nacional, regional o local, según lo determina de forma y de fondo los artículos 214 a 216, constitucionales.

Sin embargo, sí existe una especie de autonomía normativa o de expedición de actos administrativos subjetivos u objetivos por parte de autoridades individuales o colegiadas elegidas popularmente por el Pueblo colombiano, como lo son: los Alcaldes, Gobernadores, los Concejos Municipales, Junta Administradoras Locales o “JAL’S” y las Asambleas Departamentales. Igualmente por autoridades individuales nombradas o designadas por las anteriores, tales como: Personeros Municipales, Contralores y Tesoreros Municipales y departamentales. Todos ellos con capacidad normativa, competentes para expedir actos administrativos del ámbito departamental, distrital y municipal que ocupan un lugar, incidencia y efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico vigente de Colombia, un lugar en el sistema de fuentes formales del derecho administrativo, tal como lo hemos expuesto ampliamente en nuestro trabajo, intitulado: [Las fuentes formales del derecho administrativo.](#)

El Alcalde Municipal en su triple condición de Jefe de la Administración y Gobierno Municipal, Jefe Supremo del Poder de Policía en el Municipio y Representante legal del Municipio (artículos 314 y 315, constitucionales. Ley 136 de 1994 y Ley 617 de 2000), puede y debe dictar actos administrativos, por regla general subjetivos (Resoluciones, órdenes, decretos, directivas y circulares) y actos objetivos, por excepción (Reglamentaciones a través de decretos).

Por su parte, el Concejo Municipal, como corporación administrativa de elección popular, depositaria de un sinnúmero de funciones administrativas, político-administrativas, reglamentarias de materias tributarias, fiscales, financieras, culturales, sociales, tecnológicas; así como de regulación de servicios públicos básicos o domiciliarios (agua potable y saneamiento ambiental, electricidad pública, gas, etc); asuntos urbanísticos y de crecimiento de las ciudades de conformidad con parámetros jurídicos, de planeación, de habitabilidad, de incardinación con métodos y sistemas de mejoramiento individual, familiar y social; asuntos de recreación y deportes; asuntos educativos y culturales en los niveles de pre-escolar, básico o primario, secundario o complementario e incluso universitario; entre muchas otras competencias atribuidas a los Concejos municipales y distritales según la Constitución (artículos 311,312,313 y 323, constitucionales. Ley 136 de 1994 y Ley 617 de 2000).

El Gobernador del Departamento como Jefe de la Administración Pública Departamental, Representante legal del Departamento y Agente del Presidente de la República para el mantenimiento del Orden Público en el Departamento (artículo 303, constitucional. Decreto-ley 1222 de 1986. Decreto 169 de 2000 y la Ley 617 de

2000), tiene competencia para dictar actos administrativos de ámbito regional y aplicables en todo el Departamento. Los actos administrativos por regla general son de carácter subjetivo (se concretan en Resoluciones, Decretos, órdenes, directivas y circulares), y por excepción de carácter objetivo, cuando cumple la función reglamentaria de la Constitución, la Ley, los Decretos-leyes, las Ordenanzas en el ámbito departamental mediante la expedición de Decretos.

Las Asambleas Departamentales, como Corporaciones Administrativas de elección popular (artículo 299, constitucional), con cobertura competencial en todo el departamento y con base en el cúmulo de funciones constitucionales en los aspectos económicos, jurídicos, políticos, administrativos, ambientales y de policía administrativa regional (artículo 300, constitucional) y legales de las anteriores funciones y otras reglamentarias de la Constitución (Ley 3ª y Decreto-ley 1222 de 1986. Ley 617 de 2000) pueden expedir actos administrativos por regla general de carácter objetivo o creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales o impersonales denominadas Ordenanzas, y por excepción de carácter subjetivo denominadas Resoluciones, como cuando designa al Secretario General de la Asamblea, o cuando designa a los Miembros de la Mesa Directiva (Presidente, Vicepresidentes y demás funcionarios); así mismo cuando elige al Contralor del Departamento de terna que les envía dos candidatos los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y uno el Tribunal Contencioso-Administrativo (artículo 272, inciso 4º, constitucional).

Los Personeros Municipales, los Contralores y Tesoreros Municipales y Departamentales, como funcionarios designados o nombrados por las Autoridades Individuales o Colegiadas del Municipio y el departamento, respectivamente, están autorizados por el ordenamiento jurídico vigente para expedir actos administrativos subjetivos y objetivos concretados en: Resoluciones, órdenes, circulares y decretos, al ser consideradas “autoridades” estatales capaces de hacerlo de conformidad con el artículo 1º, 82 y 83 del Código Contencioso Administrativo, la leyes 136 de 1994, 177 de 1994, 80 de 1993, Decreto 2150 de 1995, Decreto-Ley 262 de 2000, Ley 195, 200 y 201 de 1995, Ley 43 de 1993; entre muchas otras)

La Autonomía normativo-administrativa para expedir actos administrativos con efectos jurídicos que tiene el Municipio, los Distritos y los Departamentos, y en su nombre y representación las autoridades Individuales y Colegiadas, hacen parte del Ordenamiento Jurídico Estatal, pues a tenor del artículo 4º, constitucional, la Constitución, las leyes, decreto-leyes y las “normas jurídicas” como denomina genéricamente a los actos administrativos generales y personales, constituyen la pirámide normativa en el derecho Colombiano, y sólo cuando haya “incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”

“Esta es la consecuencia lógica y natural del principio de la eficacia de la Constitución como norma directamente aplicable, que obliga a todos los órganos del poder público dentro de nuestro estado de derecho...” (Corte Constitucional. Sentencia C-434-92, Junio 25).

El lugar e incidencia jurídica de los actos administrativos como normas jurídicas está plenamente comprobado y es de aplicación normal y corriente en nuestro sistema jurídico, a tal punto que rigiendo, como rige en Colombia, el sistema del control de constitucionalidad “difuso” para la propia Constitución, las leyes y los decretos-leyes, por un lado, y para los actos administrativos Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales, por otro lado, por Autoridades Jurisdiccionales diferentes, es obvio pensar que el sistema normativo del Estado Colombiano tiene connotaciones peculiares y autonómicas. En efecto, el control de constitucionalidad ejercido sobre las leyes o normas jurídicas con fuerza de aquéllas, se ejerce por la Corte Constitucional, por regla general (artículo 241, constitucional); en cambio, el control de constitucionalidad sobre las normas jurídicas denominadas actos administrativos nacionales, regionales y locales, se realiza por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Consejo de Estado en el ámbito nacional y por los Tribunales Administrativos en el ámbito regional y local. En el futuro también por jueces administrativos, según la Ley 270 de 1996).

La autonomía normativa por tanto no sólo se aplica en la facultad de las autoridades competentes para expedir los actos administrativos, sino también en el ámbito de aplicación y/o ejecución de los mismos, y finalmente en el sistema de control de constitucionalidad ejercido por los Tribunales y jueces administrativos a nivel regional y local.

En el derecho ibérico, la autonomía normativa de las Comunidades Autónomas (Plenas o Graduales <sup>(32)</sup>), se representa inicialmente en la capacidad de Expedir sus propios Estatutos de Autonomía, los cuales “serán la norma básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (artículo 147-1 CE).

Los Estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; b) La delimitación de su territorio; c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; y d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas (artículo 147-2 CE).

Las Instituciones autonómicas propias como el Parlamento, la Asamblea, la Diputación General, las Cortes, tiene autonomía normativa para expedir sus actos jurídicos o “normas legislativas”.

“1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas normas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría Absoluta de cada Cámara, la apreciación de Esta necesidad” (Artículo 150 CE).

Las entidades autonómicas entonces tienen funciones y competencias propias irrogadas directamente por la propia Constitución, así como también competencias transferidas o delegadas constitucionalmente o por intermedio de los órganos legislativos estatales correspondientes (Cortes Generales) e igualmente unas competencias excepcionales cuando el “interés general” así lo imponga en cada caso particular de la Comunidad Autónoma respectiva.

En nuestro país los municipios, los distritos y los departamentos tienen funciones o competencias exclusivamente autónomas constitucional (artículo 287 y norma respectiva para la Autoridad Individual o Colectiva, antes reseñadas) y legalmente (Estatutos normativos para cada entidad territorial y autoridades que las representan, tal como se ha analizado anteriormente). Así mismo, autoridades Individuales y Colegiadas regionales y locales tienen funciones y competencias transferidas o delegadas para cada caso y materia concretos, con base en las atribuciones del artículo 211 y 209, constitucionales y los Estatutos normativos correspondientes a cada entidad o institución que cumple funciones jurídico-administrativas por regla general o por excepción. Y finalmente, también las entidades, instituciones o autoridades regionales y locales poseen funciones y competencias excepcionales, cuando así lo impone una declaratoria previa y formalista de “Estado de Excepción” por parte del Gobierno Nacional para todo o parte del Territorio Nacional, cuando se altere el Orden público interno, externo o por emergencia económica, social y del medio ambiente (artículos 214 a 216, constitucionales).

### **3.1.6. Autonomía en la participación de las rentas nacionales por parte de las Entidades Territoriales**

Pese a que en el aparte sobre la Autonomía de administración de recursos y establecimiento de tributos regionales y locales, avanzamos sobre la presente autonomía, por subsunción de materia deberíamos darla por tratada. Sin embargo, es la propia Constitución Colombiana, la que se encarga de enfatizar en el numeral 4º del artículo 287, constitucional que la autonomía de que gozan las “entidades territoriales” se extiende también a la “Participación en las rentas nacionales”

“Así, la propia Constitución establece el situado fiscal, acompañado de un importante principio según el cual ‘No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas (C.N. 356)” (C.C. Sentencia C-517-92, Septiembre 15).

En nuestro país es el Congreso de la República, mediante ley, quien establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración (artículo 150-11, constitucional).

Al Gobierno Nacional, y en particular al Presidente de la República, le corresponde velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales políticos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes (artículo 189-20, constitucional).

El Situado fiscal, es decir, “el porcentaje de los ingresos corrientes a la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales” (artículo 356, constitucional) y la transferencia a

los municipios de los ingresos corrientes de la Nación (artículo 357, constitucional), desde cuando se expidiera la Constitución de 1991, ha sufrido un cambio constitucional operado en el Acto Legislativo Núm. 1 de 1993 y Acto Legislativo Núm. 1º de 1995, y dirigido a cambiar en el primer caso, con la inclusión del distrito especial de Barranquilla dentro del situado fiscal cedido por la Nación que no se encontraba en el artículo original y la inclusión de un inciso in fine relativo a que “cada cinco años, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución”.

El artículo 356, constitucional original <sup>(33)</sup> reformado por el Acto Legislativo Núm. 1º, artículo 2º sostenía:

**“Art. 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asigne.

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto de las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiera directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial”.

Esta norma constitucional tuvo como desarrollos legislativos los siguientes: a) La Ley 60 de 1993, por la cual se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 (Es decir, conforme a la competencia que tiene el Congreso de la República, para expedir las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales <sup>(34)</sup>) y 288 (La LOOT. Ley Orgánica de ordenamiento Territorial y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales) de la Constitución y se distribuyen los recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política; b) La Ley 79 de 1993, por la cual se regula los censos de población y vivienda en todo el territorio nacional; c) Decreto 1386 de 1994, sobre distribución de recursos para resguardos indígenas: regula el procedimiento y los criterios a seguir para la distribución e inversión de los recursos a que tienen derecho tales resguardos para su participación en los ingresos corrientes de la Nación, sobre cuya destinación decidirán las autoridades indígenas, para lo cual deberán elaborar los respectivos proyectos de inversión.

La bastante polémica Ley Orgánica 60 de 1993, estableció el situado fiscal para las entidades territoriales indicadas en el artículo 356 reformado en 1993, “para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49 (categorización de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado), 67 (la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social), 365 (La prestación de los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado) de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política” (artículo 9º).

Según la ley citada, por ingreso corriente de la nación se entiende todos aquellos constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, con excepción de los recursos de capital (artículo 358, constitucional), es decir, que no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del Fondo Nacional de regalías, y los definidos por el artículo 19 de la ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. En ningún caso podrán deducirse de los ingresos corrientes para efectos del cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 constitucional ( No habrá rentas nacionales de destinación exclusiva, salvo en los casos de participaciones a favor de los departamentos, distritos y municipios, las destinadas para inversión social y las que con leyes anteriores se asigne a las entidades de previsión social y a las antiguas Comisarías e Intendencias).

Así mismo la ley establece los montos, los niveles del situado fiscal crecientes para educación y salud, durante los años 1994, 1995 y 1996 (23% a 24.5%, respectivamente). De igual forma establece la distribución del situado fiscal de conformidad con el artículo 356 y la metodología para establecer la población usuaria actual y aplicar la distribución de los recursos del situado fiscal y para diseñar los indicadores pertinentes, la cual será adoptada por el CONPES para la política social <sup>(35)</sup>. La Distribución del situado fiscal se hará de la siguiente forma:

- a) El 15% por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta;
- b) El 15% restante de conformidad con la aplicación, entre otras por las siguientes reglas: 1) Un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país... Este porcentaje se considera para efectos del cálculo como el situado fiscal mínimo, y 2) El porcentaje restante, una vez efectuada la distribución por situado fiscal mínimo para salud y educación se asignará en proporción a la población potencial por atender, en los sectores de salud y educación, y al esfuerzo fiscal ponderado.

Recientemente expedida la Constitución, los comentaristas de la misma ya vislumbraban unos cambios positivos en la definición, el manejo y la prospectiva del situado fiscal destinado para salud y educación. En efecto, el jurista GONZALEZ SALAS <sup>(36)</sup>, al respecto sostuvo:

“Con la reforma al situado fiscal se da paso a las tendencias que de atrás se venían imponiendo a nivel legal sobre la materia y se superan ciertas limitaciones de orden constitucional que hacían bastante flexible la transferencia.

En primer lugar, es evidente que la base de liquidación se modifica y, por tanto, no se calculará sobre los ingresos ordinarios sino sobre los ingresos corrientes de la Nación. Con ello se imprimirá transparencia y claridad a la liquidación de los recursos transferidos...

En segundo lugar, el situado fiscal se asocia ahora en forma exclusiva a la financiación de servicios claramente identificados, esto es la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que establezca la ley. Anteriormente, además de los gastos de funcionamiento de la salud, financiaba la educación primaria únicamente y paradójicamente este servicio estaba nacionalizado, es decir, no era en principio responsabilidad de las entidades territoriales. Con el monto progresivo de la transferencia se hará la correlativa transferencia de las responsabilidades. Ello imprimirá claridad al proceso de descentralización y permitirá que los entes territoriales se adopten y organicen administrativamente en forma integral para hacer frente a su competencia.

Se espera que con la transparencia lograda sobre este aspecto, se dé término a formas híbridas y complejas de administración de los recursos como los fondos educativos regionales, FER, que obedecían a que el servicio era responsabilidad de la Nación y a la vez la transferencia era del uso de las entidades territoriales (el servicio terminaba siendo nacional y territorial).

Lamentablemente, no se establece un principio de plena autonomía para la administración de los recursos del situado fiscal por parte de las entidades territoriales, ni se ordena que el control fiscal sobre los mismos sea exclusivamente de la órbita de las entidades territoriales que lo reciben, a cambio de lo cual, el nivel central evaluaría la eficiencia administrativa, el esfuerzo fiscal ponderado y las necesidades actuales y potenciales de la población de cara a estos servicios, criterios que se introducen en el texto constitucional.

En tercer lugar, en forma realmente importante, se modifican los criterios agregados de distribución de la transferencia. Anteriormente existían dos porciones del situado fiscal originados en los criterios de distribución: a) Situado territorial, que implicaba que el 30% se repartía por partes iguales entre los departamentos, intendencias, comisarías y distritos especiales, y b) El situado poblacional, que se repartía en proporción a la población de cada entidad territorial....

En cuarto término, queda abierta la posibilidad de que los municipios, directamente individual o en forma asociada, asuman la prestación de los servicios que financia el situado fiscal, según lo permita la ley. En ello se ha debido ir más lejos, dado que la experiencia de la salud y, en menor medida, la de la educación muestran claras tendencias, conveniencias y posibilidades de municipalización. La Ley 10 de 1990 había permitido ya no sólo la municipalización del primer nivel de atención, sino que preveía la posibilidad de que se girara directamente hasta un 50% del situado fiscal sectorial a los fondos locales de salud. La intermediación del departamento para recibir los recursos y luego aplicarlos a los municipios representa un trámite innecesario y de dudosa aplicabilidad, que puede constituirse en barrera infranqueable para el progreso de la municipalización de servicios que por su conveniencia así lo requieren en múltiples casos”.

Un polémico proyecto de reforma Constitucional identificado como 012 de 2000 del Senado de la República (012-S/00) y 120 de 2000 de la Cámara de Representantes, pretende reformar los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución de 1991.

Respecto al situado fiscal el proyecto de reforma plantea las siguientes:

- a) Para determinar los servicios a cargo de la Nación y los recursos para financiar su prestación, se crea el Sistema de Participaciones de las entidades territoriales. Este empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley.
- b) Para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley, se determina que los distritos, los municipios y los departamentos tendrán las mismas funciones. Los territorios indígenas se asimilan en sus efectos a los de los municipios.
- c) Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, con prioridad de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y los definidos por la ley, con especial atención a los niños.
- d) La Nación no asumirá los gastos de servicios que sean de competencia de las entidades territoriales.
- e) La Ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.
- f) Se proponen como criterios para la distribución del Sistema, los siguientes: 1) Población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación, 2) Reparto entre la población urbana y rural, 3) Pobreza relativa, y 4) Eficiencia.

Por su parte, el artículo original 357 de la Constitución de 1991, respecto de las transferencias a los municipios de los ingresos corrientes de la Nación, prescribía:

**“Art. 357.** Los municipios participarán de los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esa parte a los municipios menores de 50.000 habitantes.

La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco años la ley, a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de esas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica”.

El Acto Legislativo Núm 1º de 1995, artículo 1º, reformó la anterior norma así:

Anexo un inciso final que dispone lo siguiente:

“A partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, destinarán libremente para inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de siguiente forma:

Categorías 2º y 3º : hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15 en 1997; hasta el 10% en 1998, y hasta el 5% en 1999.

Categorías 4ª, 5ª y 6ª : hasta el 30% en 1995; hasta el 27 % en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998, y el 18% en 1999”.

Así mismo, anexó un parágrafo transitorio segundo, que queda así:

“A partir de 1996 y hasta el año 1999, un porcentaje creciente de la participación se distribuirá entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, de la siguiente manera: El 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998, y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. A partir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación”.

La Ley Orgánica 60 de 1993, estableció los diferentes sectores sociales en los cuales los municipios participarían de los ingresos corrientes de la Nación, tal como predisponía el artículo 357. Estos sectores son los siguientes:

- a) Sector Educativo: Construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, pago de personal docente, y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente. La Corte Constitucional declaró inexecutable los términos “financiación de becas”, por encontrar contrarios al texto constitucional del artículo 357, según la Sentencia C-520-94, Noviembre 21.
- b) Sector Salud: para pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional, y cuando hubiere lugar a sus prestaciones sociales, y su afiliación a la seguridad social, pago para subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, acceso a medicamentos esenciales, prótesis, aparatos ortopédicos y al sistema de seguridad social en salud; entre muchos otros servicios y actividades en salud.
- c) Sector Vivienda: para otorgar subsidios a hogares con ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos, para compra de vivienda, de lotes con servicios o para construir; entre otras actividades de suministro, reparación y dotación de servicios básicos.
- d) Sector de servicios de agua potable y mantenimiento básico: preinversión en diseños y estudios, diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados, potabilización de agua, o de soluciones alternas de agua potable y disposición de excretas; saneamiento básico rural; entre muchas otras actividades y tareas homónimas.
- e) Subsidios para la población pobre que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios.
- f) Sector Agrario: otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria, y muchas actividades similares en el campo tanto de conservación, dotación, construcción de obras para el desarrollo y mejora de productos agrícolas.
- g) En Justicia: podrán cofinanciar el funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarías de familia.
- h) En protección del ciudadano: Cofinanciamiento de servicios de policía administrativa.
- i) En educación física, recreación y deporte: Inversión en instalaciones deportivas, dotación de planteles escolares para potenciar la práctica de la educación física y el deporte.
- j) En cultura: Construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de la cultura, bibliotecas y museos municipales.
- k) En prevención y atención a desastres.
- l) En desarrollo institucional: Actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica incluidos en un programa de desarrollo institucional municipal, orientado a fortalecer su capacidad de gestión, previamente aprobado por la Oficina de planeación departamental correspondiente.
- m) Para el pago de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los literales anteriores.
- n) Construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales.
- o) En otros sectores que el CONPES SOCIAL estime conveniente y a solicitud de la Federación colombiana de municipios.

La Corte Constitucional frente a una demanda del párrafo del artículo 22 de la Ley 60 de 1993, que establecía una destinación del 10% de la participación de los municipios a partir de 1999, para “gastos de funcionamiento de la administración municipal”, consideró que el legislador colombiano

“excedió el mandato constitucional contenido en el artículo 357..., que faculta al legislador para determinar los porcentajes mínimos de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pues dichos porcentajes (concluyó sosteniendo) no pueden asignarse para gastos distintos a los de ‘inversión social’, como son los gastos de funcionamiento de la administración municipal”.

Por consiguiente, los porcentajes destinados a las áreas prioritarias de inversión social no podrán distribuirse a otra clase de gastos como son los de funcionamiento de la administración municipal, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento constitucional” (Sentencia C-520-94, Noviembre 21).

La Ley Orgánica 60 de 1993, estableció con sano sentido que además de los controles tradicionales, es decir, el ejercido por la Contraloría General, Seccional y local (control fiscal) y el control a la actividad de los funcionarios públicos que manejen bienes, fondos y participación de los municipios en las rentas nacionales (control conductal o de vigilancia de los funcionarios públicos), debía establecerse una reglas prácticas para garantizar la debida destinación de la participación para los variopintos sectores sociales antes indicados. Estas reglas de control adicional son:

- a) El Municipio cada año deberá elaborar un plan de inversiones con cargo a los recursos de la participación para los sectores sociales. El Plan se presentará al Departamento de Planeación departamental, a fin de que vigile su entroncamiento con los planeas de educación y salud previstos en la ley 60/93.
- b) El Municipio garantizará la difusión de los planes sociales entre los ciudadanos y las organizaciones de su jurisdicción. La Comunidad ejercerá el control de conformidad con los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución (artículo 103, constitucional).
- c) El Departamento promoverá las investigaciones pertinentes, si no se cumplen con las formas de control anterior.

El mismo polémico proyecto de reforma Constitucional identificado como 012 de 2000 del Senado de la República (012-S/00) y 120 de 2000 de la Cámara de Representantes, propone reformar el artículo 357 de la Constitución de 1991, que apenas en 1995 había sido retocado por el legislador ordinario mediante la expedición del Acto Legislativo Núm. 01º de aquél año. La reforma que se propone parte de parámetros económicos, metodologías, procedimientos y sistemas diferentes a los conocidos hasta el momento, quizá por ello no hay unanimidad ni siquiera en el propio seno del Congreso donde los conceptos en pro y en contra afloran hasta por la terminología utilizada en el nuevo texto: “Entidades territoriales” o expresamente municipios solamente o, controvertiblemente todas las entidades que hoy denomina el artículo 286, constitucional como tales, y sí eso es así la participación podría no ser suficiente para todas.

Respecto de las transferencias a los municipios el proyecto de reforma plantea las siguientes:

- a) Es el Sistema General de participaciones de las Entidades Territoriales el que fijará anualmente los montos de porcentaje que será igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente aforo del presupuesto de ejecución. Se elimina así la participación exclusiva de los Municipios y se aumenta a todas la entidades territoriales (departamentos, distritos capital y especiales y territorios indígenas). Las transferencias dejan de ser exclusivas de los municipios.
- b) A priori, se privilegia a los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría para que puedan “destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veinticuatro (24%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, exceptuados los recursos que se destinen para educación y salud.
- c) El texto de la norma constitucional proyectada contiene dos párrafos transitorios, referidos el primero al monto inicial de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigor dicha reforma, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.  
El segundo párrafo, establece los plazos y los montos para cada año desde el 2002 hasta el 2008, los cuales crecerán en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002 a 2005, el incremento será de 2%; para los años 2006 y 2007, el incremento será de 2.25% y para el año 2008 de 2.5%.

#### **4. Conclusiones**

El Estado colombiano, hoy por hoy, desde el punto de vista constitucional, legal como práctico difícilmente puede considerarse un Estado Unitario con régimen sui generis de descentralización administrativa y política, puesto que los regímenes de autonomía política, administrativa, territorial, normativa, de recaudo y



administración tributaria y de participación en las rentas nacionales son perceptiblemente superiores a los regímenes de "Autonomía gradual o parcial" de los Estados autonómicos en algunos de ellos o muy iguales en otros, a los existentes actualmente en los Estados autonómicos como España.

Colombia, a partir de 1991 profundizó el régimen de autonomía tipo latinoamericano que ya desde la Constitución de 1886 venía preconizándose con la llamada "descentralización administrativa" y retocada en 1986, mediante el Acto Legislativo Núm. 1º de aquel año y conocida como "descentralización política". La Constitución del 91, sin tapujos expresamente en varias de sus normas e incluso desde el mismo Preámbulo de la Constitución elevó a rango constitucional no sólo el término de "autonomía de las entidades territoriales" (municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas) sino que explicó y sustentó las clases de autonomía que pueden ostentar dichas entidades territoriales en el ámbito político ("Autogobierno"), administrativo (La función y servicio público regional y local), territorial (La Región, la Localidad y los territorios indígenas), de finanzas públicas (tributaria, presupuestal, de planeación y participación en las rentas nacionales) y normativa (competencia para expedir normas jurídicas por parte de funcionarios y entidades de derecho público que inciden con sus efectos jurídicos la pirámide kelseniana o el ordenamiento jurídico vigente en la región y la localidad).

Colombia como Estado Autonomático con connotaciones latinoamericanas, hoy es una realidad jurídica, social y política.

La discusión está servida.

Pasto, Mayo 29 de 2001.

---

#### Citas Bibliográficas

- (1) MARTÍN MATEO, Ramón. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid (Esp.), 1986, pág. 190.
- (2) Ibidem, pág. 193.
- (3) RIASCOS GOMEZ, Libardo O. **LA INEXPORTABILIDAD DE BIENES HISTORICO-CULTURALES COMO UNA INSTITUCIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA Y COMO MEDIDA CAUTELAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**. En: Revista de Centro de Investigaciones de la Universidad de Nariño, Pasto, 1987, pág. 17 y ss. También en <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (4) MARTÍN MATEO, R. Ob. Ut supra cit., pág. 193
- (5) AA.VV. ENCICLOPEDIA ENCARTA 2000 DE MICROSOFT. Versión en CD.
- (6) MARTÍN MATEO, R. Ob. Ut supra cit., pág. 200
- (7) Ibidem, pág. 213
- (8) Id., pág. 215
- (9) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Cuarta Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1983, pág. 279.
- (10) GONZALEZ NAVARRO, Francisco. **DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL**. Tomo I, Ed. EUNSA, Universidad de Navarra, Pamplona (Esp.), 1987, pág. 243 y ss.
- (11) Sobre el tema de las fuentes del derecho mis trabajos: [Las fuentes en el derecho comunitario europeo](#) y [La Administración estatal y el sistema de fuentes formales en el derecho administrativo colombiano, a partir de la Constitución de 1991](#). En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (12) SACHICA LUIS, Carlos. **NUEVO CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO**. Ed. Temis., 10ª ed., Bogotá, 1992, pág. 188.
- (13) La delegación de funciones se instituye en el derecho público colombiano constitucional y legalmente. El artículo 211, constitucional dispone: "La ley señalará las funciones que el Presidente

de la República podrá delegar en los Ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente fijará las condiciones para que las autoridades administrativas pueden delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios". Por su parte la Ley 489 de 1998, regula el fenómeno de la delegación en los artículos 9 y ss. En estos se establece que la delegación debe cumplirse mediante un "acto de delegación" por la autoridad correspondiente, para "transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias" y previo en lleno de requisitos y condiciones que prevean los Estatutos correspondientes, tales como que "el acto de delegación, siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren" (artículo 10 id). Las funciones, salvo disposición en contrario que se pueden delegar son: "1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley. 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación" (artículo 11 id). El Presidente podrá delegar en Ministros y demás funcionarios de la Administración Nacional, "las funciones previstas en los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24,26,27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política".

- (14) La desconcentración erigida constitucionalmente como una forma de cumplir la función administrativa por parte del Estado, consiste en la "radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones. Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuada cumplimiento. Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes" (artículo 8 de la Ley 489 de 1989).
- (15) Sobre la aplicabilidad del ordenamiento jurídico, el sistema de fuentes en el derecho administrativo colombiano y la predominancia de las normas jurídicas sobre la jurisprudencia en nuestro derecho público, puede verse mi trabajo, intitulado: [La Administración Estatal y el Sistema de fuentes formales en el derecho administrativo colombiano, a partir de la Constitución de 1991](http://akane.udenar.edu.co/derechopublico). En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (16) Actualmente cursa en el Parlamento Colombiano un proyecto de Acto Legislativo (O12-S/2000 del Senado y 120-C/2000 de la Cámara de Representantes) que pretende reformar estas normas constitucionales en el sentido de graduar y racionalizar los porcentajes de transferencias de Nación a las Entidades Territoriales, con base en "la tasa de inflación causada en el año inmediatamente anterior" más un porcentaje creciente Anual hasta el 2006 . El Proyecto ha tenido una gran resistencia social, política y jurídica que se inicia en el seno mismo del organismo legislativo y se recepciona en el pueblo colombiano.
- (17) Dentro de las excepciones que quiebran el principio constitucional de la independencia de las autoridades seccionales y locales ganada por la legitimación del poder, a través del voto popular están: a) En materia de Orden Público, el Presidente es Superior Jerárquico de los Alcaldes Distritales y los Gobernadores (artículos 303 y 315, constitucionales); y el Gobernador de los Alcaldes Municipales (artículos 315, constitucional, b) En materia de Disciplinaria, el Presidente puede destituir y suspender a los Gobernadores y Alcaldes Distritales; o el Gobernador a los Alcaldes Municipales, previo proceso y sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General, Provincial o Seccional, así como previa solicitud del Funcionario Sancionador al Nominador para que cumpla con la sanción de destitución o suspensión correspondiente (artículo 314-2, constitucional ; y, c) En materia presupuestal y de las finanzas regionales y municipales,
- (18) YOUNES MORENO, Diego. **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 4ª ed., Bogotá 1994, pág. 37.
- (19) Sobre el particular nuestro trabajo: [Las fuentes formales del derecho administrativo colombiano](http://akane.udenar.edu.co/derechopublico). En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>

- (20) El Consejo de Estado interpreta que el período constitucional de los alcaldes y gobernadores es de carácter institucional y no personal. En tal virtud, cuando cesa el titular por diversas causas (v.gr. Muerte, renuncia, destitución, etc.), el que lo reemplaza lo hace por el “resto del período” y no por un nuevo período (3 años). La Corte Constitucional, reiteradamente sostiene que el periodo es personal y no puede ser desconocido por el Consejo, sólo por que “disiente” de los conceptos vertidos en las sentencias de la Corte. Considerando de la Sentencia SU-640-98, Noviembre 5 de la Corte Constitucional.
- (21) Sobre el particular, se puede consultar el siguiente ensayo en derecho comparado ibero-colombiano, intitulado: [La inexportabilidad de bienes histórico-culturales como institución y como cautela administrativa](#). En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (22) Mediante Decreto 797 de mayo 6 de 1999, se creó una comisión intersectorial que debía presentar a más tardar el 30 de septiembre de 1999 al Gobierno Nacional un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial.
- (23) “La Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2 del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación” (artículo 1º). Esta Ley tiene aplicabilidad en la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Uno de los principios que se aplican a este régimen jurídico especial, es el de autonomía que consiste en que “La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como las disposiciones y principios contenidos en la presente ley orgánica” (artículo 3º). “La Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad” (artículo 3º,b.).
- (24) “La Carrera Administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso. Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como la raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación, sin embargo, no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política”. (Artículo 1 de la Ley 443 de 1998, que modificó y reguló integralmente el sistema de la carrera administrativa previsto en el Decreto-Ley 2400 de 1968, el Decreto 122 de 1992, el Decreto 256 de 1994).
- (25) Véase, mi trabajo: [La teoría General del Acto Administrativo: El perfeccionamiento, la existencia, la validez y la eficacia del acto desde la perspectiva de la nulidad, la revocatoria y la suspensión de los efectos jurídicos](#). En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (26) SANTOFIMIO, Jaime Orlando. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994, págs. 291 y siguientes.
- (27) Un estudio puntual al respecto en: [Nulidad de los Administrativos](#). En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (28) FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. **LA CONTRIBUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AL ESTADO AUTONÓMICO**. Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Complutense de Madrid. En: Revista de Derecho Administrativo. Ciberrevista Núm. 13 enero-marzo 2000. Texto de la conferencia pronunciada en las XVIII Jornadas de Estudio "Veinte años de autonomías territoriales", organizadas por el Parlamento y la Universidad de La Rioja y celebradas en Logroño el día 2 de diciembre de 1999. En:
- (29) ABAD LICERAS, José María. **EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA LOCAL EN LA DOCTRINA Y EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**. Profesor Asociado de Derecho Administrativo. Universidad Europea de Madrid .En: Revista de Derecho Administrativo. Ciberrevista Núm. 8, octubre-diciembre 1998

- (30) Al respecto, mi trabajo: [La inexportabilidad de bienes histórico-culturales como institución y como cautela administrativa](#). En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (31) SANTACRUZ GALEANO, Carlos y CABRERA REALPE, Julio. **MODULO DE DERECHO COMERCIAL**. Impreso en los talleres de UNIMAR-Pasto, 1a.ed., Pasto, 1986, pags.17-19.
- (32) El profesor MARTÍN MATEO, explica que la “Autonomía plena”, se consigue por tres procedimientos diferentes: a) Cuando así lo acordaren por mayoría absoluta los órganos preautonómicos colegiados superiores de los territorios que en el pasado hubiese plebiscitado afirmativamente proyectos de autonomía (Disposición Transitoria Segunda del CE); b) Por el transcurso de cinco (5) años, mediante la reforma del Estatuto de las Comunidades de Autonomía gradual (artículo 148-2 CE); y c) Cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143-2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica (artículo 151-1 CE). Este estilo de autonomía es la excepción. La Regla general, es la “Autonomía Gradual” o “Autonomía diferida o parcial”, “no asumen competencia que podrían ser transferidas en el marco establecido en el artículo 149 y sólo las que recoge el artículo 148”. MARTÍN MATEO, R. Ob ut supra cit., págs. 193 a 195.
- (33) En nuestro homenaje a la original Constitución de 1991, en sus primeros diez años, presentamos el articulado, tal y como salió a luz pública la Constitución, el 7 de Julio de 1991. Ver En: [La Constitución de 1991, en sus diez años](#).
- (34) La Ley 38 de 1989, es la Ley orgánica del Presupuesto. La Ley 5ª de 1992, constituye el Reglamento General del Congreso y la Ley 152, la Ley Orgánica del plan de desarrollo. La Ley de Presupuesto de Rentas y ley de apropiaciones, como la del Plan y de la Organización del Congreso son orgánicas, por cuanto “se trata de unas leyes que tienen características especiales, esto es, gozan de prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (artículo 151)... las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan al ejercicio de la actividad legislada” (C.C. Sentencia C-337-93, Agosto 19).
- (35) La Ley 60 de 1993, artículo 11, aclara algunas definiciones usuales en el cumplimiento de los fines de la ley, tales como: a) Los usuarios actuales en educación, son la población matriculada en cada año en el sector oficial, más la becada que atiende el sector privado. La población becada se contabilizará con una ponderación especial para efectos de la estadística de usuarios; b) La población potencial, en educación, es la población en edad escolar comprendida entre los 3 y los 15 años, menos la atendida por el sector privado; c) Los usuarios actuales en salud, son la población atendida en cada año por las instituciones oficiales y privadas que presten servicios por contratos con el sector oficial, medida a través del registro de las consultas de medicina, enfermería y odontología y de los egresos hospitalarios; y d) Los usuarios actuales potencial en el sector salud mide como la población total del departamento, no cubierta plenamente por el sistema contributivo de la seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas suministrado por el DANE.
- (36) GONZALEZ SALAS, Edgar A. **LA REFORMA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN EL MARCO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**. Constitución y nuevo municipio. Torres Hernando, compilador. Ed. UCCI y SCM., Bogotá, 1991, págs. 85 a 87.

---

Actualización: Pasto, Enero 4 de 2004

---

[Encabezado](#)