

## DOCTRINA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA

Por

**Libardo Orlando Riascos Gómez**

[Lriascos@udenar.edu.co](mailto:Lriascos@udenar.edu.co)

2010

---

### COLOMBIA: ¿UN ESTADO AUTONOMICO?, ¿AUTONOMIA UNIVERSITARIA?

#### RESUMEN

Se analiza la organización y estructura del Estado Colombiano, a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y la subsiguiente reglamentación legislativa. La Autonomía es una de las formas de organización estatal que se halla sustentada en el ordenamiento jurídico colombiano desde el punto de vista económico o financiero, institucional, administrativo, político más no legislativo. Demostrar que Colombia está organizado como una especie de “Estado Autonomo” de primera generación y no un “Estado Unitario” Centralizado como se pregona en la propia Constitución, es el objetivo principal de este ensayo jurídico.

**Palabras claves:** Autonomía, Autonomía universitaria, descentralización, entidades territoriales, finanzas, Estado, Actos administrativos.

#### ABSTRACT

It is analyzed the organization and structure of the Colombian State, starting from the expedition of the Constitution of 1991 and the subsequent regulation legislation. The Autonomy is one in the ways of state organization that is sustained in the Colombian juridical classification from the economic or financial, institutional, administrative, political point of view but non legislative. To demonstrate that Colombia this organized one as kind of a “Autonomous State” of first generation and not a “Unitary State” Centralized as it is proclaimed in the own Constitution, it is the main objective of this juridical rehearsal.

**Key words:** Autonomy, University Autonomy, decentralization, territorial entities, finances, State, administrative Acts

---

## CONTENIDO

1. [INTRODUCCIÓN;](#)
  2. [LA AUTONOMIA EN EL DERECHO IBERICO;](#)
    - 2.1. Autonomía Territorial;
    - 2.2. Autonomía de identidad;
    - 2.3. Autonomía Institucional;
    - 2.4. Autonomía del Ordenamiento Jurídico. En particular la “autonomía de la universidades”;
  3. [LA AUTONOMIA EN EL DERECHO COLOMBIANO. EN PARTICULAR, LA “AUTONOMIA UNIVERSITARIA”;](#)
    - 3.1. Caracterizaciones de la Autonomía en el Estado Colombiano;
      - 3.1.1. Autonomía política de la región, la municipalidad y la Institución;
      - 3.1.2. Autonomía Territorial del Departamento, el Distrito, la Municipalidad y los territorios indígenas. La Autonomía Institucional;
      - 3.1.3. Autonomía competencial y funcional de las entidades territoriales e institucionales;
      - 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 y objetivos por parte de las Autoridades Estatales e Institucionales;
      - 3.1.6. Autonomía en la participación de las rentas nacionales por parte de las Entidades Territoriales
  4. [CONCLUSIONES](#)
  5. [BIBLIOGRAFIA](#)
- 

## COLOMBIA: ¿UN ESTADO AUTONOMICO?, ¿AUTONOMIA UNIVERSITARIA?

### 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 cómo lo fueran las autonomías ibéricas en un estadio de iniciación de las Comunidades Autónomas en 1978, fracturando la estructura de un viejo Estado centralizado en lo legislativo, judicial, financiero, fiscal y normativo.

Hoy por hoy, la autonomía estatal (que incluye las especies de autonomía territorial, normativo e institucional o universitaria) y el modelo a seguir es el ibérico y por ello analizaremos los planteamientos vertidos en el ordenamiento jurídico y la doctrina hispana.

### 2. LA AUTONOMIA EN EL DERECHO 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 Autónomo Español. Sin embargo, la Autonomía plena y la Autonomía relativa es una terminología jurídica constitucional difícilmente sostenible en el plano absoluto y práctico, tal como lo sostiene el tratadista MARTÍN MATEO <sup>(1)</sup>.

La Constitución Española de 1978 (CE), 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 Autónomas” históricas preconstitucionales y “Comunidades Autónomas” 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.

## 2.1. Autonomía Territorial

El Estado Español, territorialmente se organiza en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas (Artículo 137, 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 Autónomas, 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* o taxativas 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 está 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, educativos 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 estudiar y reflexionarla, tanto por sus implicaciones en el concierto de España como Estado, de Estado como conjunto de naciones autónomas, 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, vale decir, 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 Autónomas Españolas se constituyen a partir de los territorios geográficos, pero también a partir de los “territorios históricos”, los anexados, los insulares, los transinsulares 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. V.gr. La Comunidad Foral de Navarra.

Existen dieciocho Comunidades Autonómicas 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 Autonómicas 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 Autonómicas, Provincias y Municipios (Artículo 137 CE), continentales e insulares europeos y africanos (V.gr. Comunidad Autónoma de Ceuta y Melilla).

## 2.2. Autonomía de identidad

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 Autonómicas, 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 Autonómicas 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 autonómicas 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.

## 2.3. Autonomía Institucional

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 Autonómicas, por disposición del artículo 152 CE, existe una tridivisión 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 Autonómicas 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 es representada 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 el 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.

#### **2.4. Autonomía del Ordenamiento Jurídico. En particular la “autonomía de las universidades”.**

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 Autónomas. 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 y dentro de éstos las entidades descentralizadas, desconcentradas y/o delegadas. V.gr. Las universidades públicas) con el Estado. Cada Comunidad con regiones territoriales, sus ramas del poder público y las autoridades que los representan generan un ordenamiento jurídico propio 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 del 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 variados 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.

La Educación es uno de los ejemplos típicos y tópicos de la complejidad normativa referida a las competencias estatales no exclusivas ni excluyentes del Estado, pero sí en complementariedad con las competencias de las Comunidades Autónomas. La educación en general, y en particular la universitaria está garantizada por el Estado Español como un derecho fundamental a todos los españoles, pero a la vez reconoce la “autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca” (artículo 27.10 CE), es decir, que transfiere competencias estatales a instituciones de educación superior, pero limitadas al derecho de los demás y al ordenamiento jurídico vigente (Constitución y demás normas jurídicas legislativas y administrativas estatales y autonómicas). Reconoce que la Autonomía no es ilimitada, arbitraria ni exclusiva ni excluyente del estado. Es una autonomía reglada.

### **3. LA AUTONOMIA EN EL DERECHO COLOMBIANO. EN PARTICULAR, LA “AUTONOMIA UNIVERSITARIA”.**

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 tridivisión 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 para elegir a sus autoridades, generar recursos económicos, mayores competencias normativas y estatutarias, como si se tratara de un Estado federal o de régimen jurídico de ‘federalización’, como lo clamó el Gobierno de turno (se refiere al de César Gaviria) al proponer su proyecto de reforma <sup>(12)</sup>. Para 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 autónoma, 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 que por más de cien años nos había regido 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 funcional (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 particulares que excepcionalmente ejercen funciones públicas de conformidad con los artículo 1º y 82 del Código Contencioso Administrativo (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 el Acto Legislativo No. 1 de 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 (Art. 211, constitucional. Reglamentado por las leyes 136 de 1994 y 489 de 1998, entre otras) y la desconcentración (Ley 489 de 1998, Art.8) 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. 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>(13)</sup>), reglamentada en forma pormenorizada en la Ley Orgánica 60 de 1993 y hoy reformada parcialmente por la Ley 715 de 2001, Diciembre 21, reglamentaria de los recursos económicos y financieros de las Entidades Territoriales transferidos, trasladados o generados entre el Estado y aquellos; así como también en la regulación de competencias entre unos y otros en materia educativa, salud e inversión social ampliada. Todo ello, en virtud de la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 2001.

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 las autoridades individuales (Alcalde y Gobernador) como las 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>(14)</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 Constitución, estructura en Colombia en forma inequívoca la Autonomía política amplia, una autonomía restringida en el ámbito administrativo y de recaudo y participación tributaria en el Presupuesto Nacional y una autonomía ambigua de ejercicio de competencias trasferidas, delegadas o generadas en la propia entidad territorial, cuando 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; y, 4º Participar en las rentas nacionales”.

Como una de las especies de la autonomía institucional del Estado, el artículo 69 de la Constitución colombiana estipuló, la “Autonomía Universitaria” en parecidos términos al artículo 287, al sostener: “Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La Ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas aptas a la educación superior”.



Esta autonomía al igual que la genérica en Colombia es una autonomía reglada porque se autolimita por el derecho de los demás y el ordenamiento jurídico vigente (normas constitucionales, leyes y decretos-leyes y actos administrativos), como en efecto ocurre con la expedición de la ley orgánica de educación superior, Ley 30 de 1992; el estatuto de los requisitos para reconocimiento como universidad, Decreto 1212 de 1993; la reglamentación de los requisitos para creación, desarrollo y modificación de carreras universitarias, Decreto 837 de 1994; la reglamentación de los requisitos para reconocimiento de instituciones privadas de educación superior, Decreto 1478 de 1994; sobre el régimen salarial, prestacional y de evaluación de los docentes universitarios previsto en el decreto 1279 de 2002; sobre la existencia, organización, funcionamiento de las Facultades de Derecho, el Decreto-ley 1221 de 1990, reformado parcialmente por la ley 550 de 1998 y la Ley 878 de 2004, Enero 2, sobre requisitos parciales para la graduación de abogados; entre muchos otros instrumentos normativos reglamentarios de la Universidad colombiana.

### 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, así como de la autonomía de las instituciones como las de educación superior (Preámbulo y artículos 1, 287 y 69, constitucionales).

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. También se aplica 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.

La forma de cumplir la función administrativa por parte de algunas autoridades o personas privadas con función pública es la descentralización que bien puede ser : a) por servicios ( o descentralización especializada o funcional), cumplida por Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta y Establecimientos Públicos; b) por colaboración, es decir, personas privadas con funciones públicas. V.gr. Cámaras de Comercio regidas por normas de derecho privado y de derecho público; y c) 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>(15)</sup>

La “descentralización política”, por disposición de la Constitución de 1991, 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 medio del voto popular y programático como mecanismo de participación ciudadana (artículos 40, 287, 298, 299, 311 y 322, constitucionales), o de “darse sus directivas” para las instituciones de educación superior de conformidad con sus estatutos normativos y procedimientos propios (artículo 69 *ab initio*)

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?. Acaso, ¿se emplea el término de autonomía como sinónimo de descentralización?. Quizá podemos concluir *ab initio* que: ¿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 e institucional encubierto en un régimen de descentralización, por las siguientes razones:

### 3.1.1. Autonomía política de la región, la municipalidad y la Institución.

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 y en cumplimiento de un programa o plan de gobierno, gestión o actividad administrativa (artículo 258, constitucional), o de “darse sus autoridades” en la instituciones universitarias (artículos 69 y la Ley 30 de 1992) no puede pensarse menos que estamos antes un régimen de autonomía de la región, la localidad y las instituciones limitada sólo por la Constitución, las leyes, decretos-leyes o normas jurídicas administrativas; los derechos de los demás, los intereses legítimos de los otros y sin abuso de los propios (Deberes constitucionales: artículo 95 de la Constitución) y respetando el sistema de fuentes no escritas del derecho (Costumbre, Doctrina praeter legem y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia). Una autonomía con límites normativos y no normativos. No una autonomía ilimitada que bordea el libertinaje, la arbitrariedad, el desgobierno o el desgreño político-administrativo.

Quizá por ello, objetivos y fines estatales que debe cumplir los mandatarios regionales, locales e institucionales en los departamentos, los distritos, los municipios y por extensión en las Instituciones, 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 Estados y de los particulares (artículo 2 Inciso 2º y concordante artículo 95, constitucionales).

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

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, en los términos y alcances mencionados en el aparte anterior. En el derecho ibérico la autonomía local que es mucho más amplia que la nuestra por las razones obvias y de tránsito legislativo de la institución ha tomado una especial connotación por los desarrollos jurisprudenciales que el Tribunal Constitucional le ha dado a los textos constitucionales y legales sobre la autonomía, y por ello hoy se sostiene que nos

hallamos ante una autonomía local de singularidad “jurisprudencial”<sup>(16)</sup>, a diferencia de la naciente nuestra que es de corte normativo.

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.

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 Autonomico 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.

Más aún, cuando expresamente se planteó la “autonomía universitaria” de las instituciones de educación superior, fue tal idea cerebral que ésta quedó plasmada con lujo de detalles en cuanto a la autonomía de poderse dar sus propias autoridades, sus estatutos, su misión, visión y objetivos universitarios y subsidiariamente regular todo lo atinente a la investigación científica y “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” (artículo 69 *in fine*).

### **3.1.3. Autonomía competencial y funcional de las entidades territoriales e institucionales.**

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y competencias que les correspondan (artículos 287-2 y 69 constitucionales), según el ordenamiento jurídico vigente. Las competencias de las autoridades como de las entidades u organismos del Estado del ámbito regional y local, como en el institucional 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, los territorios indígenas y las instituciones, 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.

Así por ejemplo, constituyen competencias y funciones reservadas al Estado colombiano, las asignadas para los organismos legislativos, judiciales y administrativos o ejecutivos del orden nacional y a todo el conjunto de organismos, instituciones y entidades adscritas, vinculadas o descentralizadas del ámbito nacional, por disposición de las normas constitucionales vigentes (Constitución, Actos Legislativos, Actos constituyentes aprobados por referéndum o por la Asamblea Nacional Constituyente). En cambio, constituyen competencias y funciones asignadas a las entidades territoriales o instituciones con autonomía constitucional, las previstas en las leyes, decretos-leyes o actos administrativos que desarrollen o reglamenten la Constitución. Y dentro de estas circunstancias, son muchísimas las normas jurídicas que en Colombia se han dictado para reglamentar la organización, funcionamiento competencias del Municipio (v.gr. Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 715 de 2001, etc), del Distrito

Capital (Dec. 1421 de 1993), del Departamento (Ley 3 y Decreto-ley 1222 de 1986, Ley 42 de 1993, Ley 56 de 1993, Decreto 694 de 2002), de la Universidad colombiana (ley 30 de 1992, Decreto 1212 de 1993, etc).

Sin embargo, aún en Colombia no se ha dictado la principal de las leyes que regula el compendio de competencias y funciones de las entidades territoriales que les brindaría la verdadera autonomía en el ámbito político, administrativo y financiero, fiscal y presupuestal y sobre todo de ámbito social, educativo, de salud, de servicios públicos domiciliarios, de vías de transporte, de deporte y recreación y de cultura e investigación. Nos referimos a la Ley orgánica de ordenamiento territorial, la LOOT, prevista en el artículo 288, constitucional, que aunque se ha intentado legislativamente desarrollarla por el Congreso de la República, aún no se ha podido, porque todavía ni siquiera se han conciliado las posturas congresales sobre la estructura del estado en el cual vivimos real y activamente actualmente en Colombia: ¿Un Estado Unitario?, ¿Un Estado federal moderno?, ¿Un Estado-Región?. Esto se deduce precisamente porque de conformidad con dicha estructura, es LOOT tendría que hablar de competencias y funciones reservadas al Estado en forma exclusiva y excluyente, las competencias que en subsidiariedad o complementariedad con el Estado deben ejercer y cumplir las entidades territoriales o institucionales y cuáles son de resorte y competencia exclusiva de aquellas y éstas. Sin embargo, en la estructura del actual “Estado Unitario” no es posible caracterizarlas ni menos delimitarlas, y por ello, mientras no hablemos de un Estado Autónomo en su primera fase de creación, como nosotros creemos, resultará difícil por no decirlo menos, expedir la LOOT que “establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales”.

Bien lo ha sostenido el profesor ABAD LICERAS <sup>(17)</sup>, que 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 sistematizados por EMBID IRUJO (“Autonomía Municipal y Constitución”. REDA No. 30), así: El reconocimiento del poder normativo local (auto-normación); 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).

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

El régimen económico y de a 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), 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>(18)</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 ordenanza 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 prevalante.
- 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 autónómico” . 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) ;y, 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 parte de las Autoridades Estatales e Institucionales.**

Hemos dicho que en el Estado Colombiano no existe una autonomía legislativa regional, local e institucional 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, Directores, Rectores, Decanos, Directores de Departamentos; así como los Concejos Municipales, Junta Administradoras Locales o “JAL’S”, las Asambleas Departamentales y Consejos Superiores o directivos universitarios. 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 <sup>(19)</sup>

La Autonomía normativo-administrativa para expedir actos administrativos con efectos jurídicos que tiene el Municipio, los Distritos, los Departamentos y las Instituciones, 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 nuestro país los municipios, los distritos, los departamentos y las instituciones tienen funciones o competencias exclusivamente autónomas constitucional (artículos 1, 4, 6, 69, 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, locales e institucionales 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 económico, 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 e institucionales**

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 4° 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. 1° 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 antes de ser reformado por el Acto Legislativo Núm. 1° de 2001, 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) 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 9°).

Los artículos 356 y 357, constitucionales vigentes reformaron todo lo atinente a la “distribución de recursos y competencias” de los departamentos, distritos y municipios, al crear el sistema general de participaciones que estas entidades territoriales destinarán a la financiación de los servicios públicos a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Respecto al situado fiscal, la reforma plantea las siguientes precisiones: 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.

La Ley 715 de 2001, Diciembre 21, reglamentó los artículos 151, 288, 356 y 357, constitucionales, relativos a la distribución de recursos del sistema general de participaciones de las entidades territoriales y el concurso de competencias, funciones y procedimientos financieros entre el Estado y aquellas entidades, principalmente sobre la prestación de los servicios públicos de educación y salud, producto de las transferencias nacionales o situado fiscal.

Un estudio pormenorizado sobre el impacto social, económico, jurídico y político de la norma, por el momento no es objeto de este brevísimo ensayo y por tanto éste se posterga para otro momento. Por ahora, bástenos decir que la polémica de todo tipo que armó en nuestro país, tanto la reforma constitucional de 2001, como la ley 715 reglamentaria de dicha reforma continúa no sólo por expertos juristas sino por hacendistas, especialistas en finanzas y gestiones del estado, sociólogos, educadores, profesionales de la medicina y sobre todo por estadistas.

#### **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) e institucionales (v.gr. "La autonomía universitaria", artículo 69, constitucional), 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) e institucional (privilegiando a la educación superior universitaria).

Colombia como Estado Autonómico con connotaciones latinoamericanas, hoy es una realidad jurídica, económica y financiera, social, cultural y política.

Pasto, Septiembre 15 de 2001.

---

#### **Citas bibliográficas**

- (\*) Abogado de la Universidad de Nariño en 1982; Magíster en Criminología del Instituto de Criminología de la Universidad Santiago de Cali en 1994; Doctor en Derecho Administrativo en la Universidad de Navarra (España), en 1986; Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad de Lleida (España), en 1999. Escritor de varias obras jurídicas en derecho público y de ensayos jurídicos en Revistas especializadas colombianas y españolas. Docente Universitaria desde 1986 hasta la actualidad.

- (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 del Sistema de Investigaciones de la Universidad de Nariño, Vol.2, Pasto, 1988, 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) **RIASCOS GOMEZ, Libardo O.** *Las fuentes del Derecho Comunitario Europeo*. Revista FORO UNIVERSITARIO 15, Pasto, 1988, págs. 1 y ss. *Los denominados Recursos ante los Tribunales de Justicia de la Comunidad Europea y Andino*. Editorial UNED, Pasto, 1995, págs. 1 y ss
- (12) **SACHICA LUIS, Carlos.** *Nuevo Constitucionalismo colombiano*. Ed. Temis., 10ª ed., Bogotá , 1992, pág. 188.
- (13) En el Parlamento Colombiano cursó proyecto de Acto Legislativo (O12-S/2000 del Senado y 120-C/2000 de la Cámara de Representantes) que pretendía reformar estas normas constitucionales, a fin 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 tuvo gran resistencia social, política y jurídica, pero finalmente se convirtió en reforma Constitucional mediante el Acto legislativo No. 1 de 2001, artículos 2 y 3. Normas comentadas en mi reciente obra, *La Constitución leída en Familia para todos*. Editorial UNED, Pasto, 2004, págs. 165 a 169.
- (14) 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,
- (15) **YOUNES MORENO, Diego.** *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 4ª ed., Bogotá 1994, pág. 37.
- (16) **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. Núm. 13 de 2000.
- (17) **ABAD LICERAS, José María.** *El principio de la autonomía 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. Núm. 8 de 1998
- (18) **SANTACRUZ GALEANO, Carlos y CABRERA REALPE, Julio.** *Módulo de derecho comercial*. Impreso en los talleres de UNIMAR Pasto, 1a.ed., Pasto, 1986, pags.17-19.
- (19) **RIASCOS GOMEZ, Libardo O.** *El acto y el procedimiento administrativo en el derecho colombiano*. Editorial La Castellana, Pasto, 2001, págs. 37 a 86.

#### BIBLIOGRAFIA GENERAL

(AA.VV. 2000)

1. AA.VV. *Código Contencioso Administrativo y legislación (CCA)*. Ed. Legis S.A., hojas sustituibles, Bogotá, 2000.

(AA.VV. 2001)

2. AA.VV. *Gaceta del Congreso*. Mayo 3 de 2001, Bogotá, 2001

(AA.VV. 2004)

3. AA.VV. *Sentencias de Constitucionalidad y de Tutela de la Corte Constitucional Colombiana desde 1992 a 2000*. En: Constitución de 1991. Ed. Legis S.A., hojas sustituibles, Bogotá, 2004

(AA.VV.2004)

4. AA.VV. *Sentencias del Consejo de Estado colombiano*. En: Constitución de 1991. Ed. Legis S.A., hojas sustituibles, Bogotá, 2004

(WWW. 2004)

5. <http://akane.udenar.edu.co/DERECHOPUBLICO>

---

**ACTUALIZACION: Pasto, Septiembre 22 de 2008**

---

[Principio del documento](#)