

## AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES ¿UNA UTOPIA CONSTITUCIONAL?

*Karla Alexandra Losada Benavides*

¿Realmente en Colombia se cumple el principio de autonomía de las entidades territoriales, dadas sus características heterogéneas? El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 reza: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general<sup>1</sup>.”

La definición de autonomía hace referencia al grado de libertad en la toma de decisiones que tiene un ente jurídico respecto a otro<sup>2</sup>. Así lo anterior, entendiéndose la autonomía como un principio jurídico en materia de organización de competencias, debe realizarse de acuerdo con la importancia de los bienes jurídicos, por lo cual las entidades territoriales deben asumir por sí mismas sus responsabilidades, gestionando según sus intereses y necesidades, sin desconocer el apoyo que les pueda brindar el orden nacional.

Según la carta de navegación colombiana en materia constitucional, se promulga una autonomía de las entidades territoriales que vaya mucho más allá de su expresión, con gran significado y relevancia jurídica. Así, los departamentos, municipios y distritos estarían facultados para ejercer adecuadamente la satisfacción de necesidades y prestación de servicios públicos a sus habitantes, ya que son los mandatarios los principales concededores del contexto de su territorio, por lo cual ejercer esa autonomía implica cierto grado de independencia de dichas entidades, a través de la descentralización, aclarando que por su condición autónoma no implica que tengan soberanía. El ejercicio del territorio corresponde a las competencias que le han sido adjudicadas jurídicamente, resguardadas y ejercidas conforme la Constitución, y que además no puede ser restringida de forma injustificada por el legislador<sup>3</sup>.

Sumado a lo anterior, las oportunidades y limitaciones del desarrollo local quedaron plasmadas con el compromiso de un posterior desarrollo legal que diera la efectiva puesta en marcha a dicho principio. No obstante, el desenvolvimiento legal que le dieron los distintos actores no desarrolló las potencialidades promulgadas en la Constitución. Contrariamente, se han enfocado en enaltecer todas las limitaciones que esta pueda tener.

Aunque se quiere lograr la autonomía y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, la distribución efectiva de los recursos y la efectiva delegación de funciones, los condicionantes a estos puntos convierten a los municipios, departamentos y distritos en simples delegados del orden nacional en materia de ejecución de recursos y políticas públicas, y con ello “la intención de convertirse en entes

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 1.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-284 de 1997.

autónomos en la escogencia de las formas de responder a las necesidades de sus ciudadanos quedó sumergida en la necesidad de responder a las múltiples demandas del nivel central para acceder a los recursos y administrar el gasto, ya direccionado desde arriba”<sup>4</sup>.

Sumado a lo anterior, el país vive un constante debate sobre el proceso de descentralización que ha girado en torno a preocupaciones como el porcentaje de ingresos nacionales que deben asignarse a las entidades territoriales, la forma de enfrentar la crisis fiscal, la racionalización del gasto territorial y las competencias que los diferentes niveles de gobierno deben asumir.

En materia presupuestal, las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes endógenas y las exógenas. Las fuentes endógenas o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía en su manejo, ya que estos recursos resultan de la explotación de los bienes de propiedad del territorio y de sus rentas tributarias propias. Por el contrario, las fuentes de financiación exógenas corresponden a las que proceden de la transferencia de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como las regalías y las compensaciones, lo que da lugar a una amplia intervención del legislador al ser fuentes de financiación del orden nacional.

Se supone que “la autonomía presupuestal de los entes territoriales implica un proceso de armonización del proceso presupuestal con el marco más amplio de programas macroeconómicos del gobierno, en la búsqueda de asegurar la compatibilidad de la política fiscal con la política monetaria, cambiaria y crediticia”<sup>5</sup>.

A través de la Sentencia C-720/99 la Corte pretendió limitar los alcances de intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, ya que las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justiciar la injerencia del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales.

Por otro lado, en aras de solucionar posibles conflictos de articulación de los intereses entre la nación y las entidades autónomas, se establecen las siguientes reglas que mencionan las Sentencias C-478-92 y C-579/01: 1. Prevalecerá el interés general cuando lo material objeto de la contradicción haya sido tratado siempre en el nivel nacional o, cuando siendo material compartido entre instancias locales y de poder central, los locales tendrán competencias residuales condicionadas a lo decidido en el ámbito nacional. 2. Las directrices generales en materia de las competencias territoriales serán trazadas por las autoridades nacionales. 3. En materias económicas se intensifica el alcance y peso de lo unitario. 4. A cada esfera de acción económica corresponderá una competencia.

La capacidad administrativa y de gestión de las entidades territoriales no se les reconoce. Lo anterior se refuerza con la desaparición de la cláusula residual de competencia en favor de las entidades territoriales. Una de las muestras más fehacientes de acción tutelar que el Estado centralista quiere ejercer sobre las entidades territoriales es la Ley 617 de 2000, cuyo propósito era “aliviar” la precaria situación financiera que las entidades territoriales pasaban a finales de la década del noventa. Dicha Ley, además de estar

---

<sup>4</sup> Zapata, Juan Gonzalo; Acosta, Olga Lucía; González, Adriana. La sostenibilidad fiscal de los municipios y su relación con el proceso de gestión presupuestal. DNP. 2001.

<sup>5</sup> Restrepo, Juan Camilo. En Hacienda Pública, p. 212.

mal hecha, ha sido mal aplicada y mal interpretada: los gobernantes locales se ven mucho más limitados para invertir los recursos provenientes de las rentas exógenas con esta Ley, pues cohibe extremadamente su discrecionalidad en materia de presupuesto y la capacidad que tiene de la asignación de recursos provenientes de las rentas endógenas para los gastos de inversión y gastos de funcionamiento.

En consecuencia, la Ley 617 de 2000 establece fuentes de financiación que no se podrán destinar para gastos de funcionamiento; establece topes porcentuales según la categorización de los departamentos, municipios o distritos, según los ingresos propios que pueden destinarse a financiar gastos de funcionamiento; fija un tope máximo de los gastos de funcionamiento que tendrán las asambleas, los concejos, contralorías y personerías de los departamentos, municipios o distritos; y establece un régimen de transición para alcanzar las metas programadas en el ajuste, que si no se logra, la Asamblea Departamental determinará la fusión del municipio o el distrito.

En conclusión, a pesar de que el artículo 287 de la Constitución Política de 1991 le otorga a las entidades territoriales gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, a través de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales<sup>6</sup>, dicha autonomía se encuentra subordinada al legislador, el cual tiene una mayor potestad de intervenir sobre los asuntos de las administraciones territoriales, especialmente cuando se trata de material presupuestal, reduciéndola de forma imperante. Nuestras entidades territoriales tienen una autonomía subordinada, con la excusa de mantener la estabilidad macroeconómica del país, restándoles operatividad a las asambleas y concejos, generando además administraciones locales ineficientes y con altos niveles de corrupción.

El orden nacional está en una búsqueda constante de tildar como responsable de los males fiscales y políticos del país a las entidades territoriales, desconociendo la gran variedad y heterogeneidad que hay en dichos territorios, con lo cual se bloquea el desarrollo de regiones realmente autónomas.

Se sigue imponiendo un obstáculo grande para el pleno desarrollo de la descentralización. Colombia, de forma incipiente, sigue dependiendo de un sistema unitario y centralista, coartando el pleno desarrollo territorial, ya sea en un escenario fiscal, como institucional y económico.

## **Bibliografía**

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 1.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-284 de 1997.

Zapata, Juan Gonzalo; Acosta, Olga Lucía; González, Adriana. La sostenibilidad fiscal de los municipios y su relación con el proceso de gestión presupuestal. DNP. 2001.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 287.

Restrepo, Juan Camilo. En Hacienda Pública, p. 212.

Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 287.

**Recibido:** 10/08/2017 **Aceptado:** 09/11/2017