

AUTONOMÍA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES
EL ALCANCE JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA FISCAL DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES EN COLOMBIA



ANGIE LISSETTE TORRES ROMERO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
2014

**AUTONOMÍA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES
EL ALCANCE JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA FISCAL DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES EN COLOMBIA**

ANGIE LISSETTE TORRES ROMERO

COD. 3500829

PROFESOR: JAIRO ANTONIO SANDOVAL CARRANZA

TUTOR TEMÁTICO

PROFESORA: ADELINA FLORIÁN ARÉVALO

TUTOR METODOLÓGICO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

DIRECCIÓN DE POSGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

2014

EL ALCANCE JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA

La organización territorial del Estado colombiano se estructura a partir de dos principios fundamentales: la *unidad estatal*, y la *autonomía de las entidades territoriales*.

(Auto de cumplimiento 383 de la sentencia T – 025 de 2004)

El presente trabajo de investigación constituye un significativo complemento al estudio y la comprensión de la autonomía administrativa, como expresión de la descentralización de las entidades territoriales.

Se pretende realizar un esfuerzo investigativo para comprender dentro del proceso de organización territorial, la distribución administrativa de competencias, que a través de la historia ha demostrado ser dinámico, y aun en la actualidad, a pesar de estar basado en un régimen jurídico centralista, tiene indicios de seguir evolucionando, incluso desde antes de la Constitución de 1991, dentro del marco de lo que ha sido nuestra versión de Estado Social de Derecho Unitario.

Asimismo, el presente ensayo recoge los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en lo que respecta al fenómeno de la descentralización territorial y la autodeterminación de las entidades territoriales en Colombia, los cuales determinan el alcance y la autoridad que en materia administrativa, política y fiscal, ostentan estas entidades, en función de sus deberes, derechos y obligaciones otorgados por el constituyente.

Del mismo modo, se analiza el marco legal más sobresaliente sobre la materia, en el cual se encuentra un entramado abundante de leyes y reglamentos, que en atención a su jerarquía se reproducen y aplican todo el tiempo como evidencia de un derecho viviente en el estudio de la ciencia del derecho administrativo y de la función pública.

Este trabajo se orienta hacia el ámbito presupuestal y tributario de estas entidades territoriales, pero aun así, y atendiendo a su perfil metodológico descriptivo, repasa conceptos y términos claves para la comprensión de todo este interesante fenómeno jurídico-administrativo.

De manera que se trata de hacer una revisión por todo lo que supone el ejercicio del poder político, administrativo y fiscal, que dentro de la órbita de la rama ejecutiva, influye y ejerce el congreso de la república, las asambleas departamentales, las corporaciones municipales, y desde luego, como fichas claves en el teje maneje político, los gobernadores y alcaldes.

En consecuencia, el planteamiento del problema jurídico se formula en los siguientes términos: **¿La autonomía fiscal otorgada por la Constitución y la ley a las entidades territoriales se ajusta al modelo de descentralización administrativa vigente en Colombia?**

La autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia, como elemento imprescindible del fenómeno de la descentralización, se proyecta como una estrategia necesaria para alcanzar el desarrollo económico y social de los intereses de los entes territoriales y los asuntos internos de su competencia, la cual responde, no solo a criterios de distribución demográfica y geográfica, sino a requerimientos y principios constitucionales, precisados en la propia Carta Política.

En efecto, comprender el alcance de la autodeterminación fiscal, es de vital importancia, dentro del estudio del derecho administrativo colombiano, pues supone una revisión exhaustiva de un complejo marco jurídico, compuesto de obligaciones, derechos, atributos e instrumentos otorgados a las entidades territoriales para la adecuada destinación y administración de los recursos y servicios públicos a su cargo de acuerdo con la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (PDET, 2011). Los cuales se materializan primordialmente para la atención de las necesidades básicas de la

población, y la adecuada prestación de los servicios públicos, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal y las circunstancias sociales que los rodean.

Por otra parte, desde la Constitución de 1991, las entidades territoriales a través de sus representantes (gobernadores y alcaldes) gozan de un margen de maniobra importante en el manejo de estos recursos, que pese a las exigencias y controles fiscales del ordenamiento jurídico, adquieren de acuerdo con el gobernante de turno, matices y atributos que, en ocasiones, no se compadecen con la realidad de la población, situación que de forma insospechada o conveniente, termina favoreciendo a otros sectores privilegiados de la sociedad.

A pesar de ello, la autonomía fiscal es necesaria para el progreso y desarrollo de las entidades territoriales, pues es evidente que algunos problemas sociales requieren de enfoque y atención directa e inmediata, lo que solo se puede lograr dentro de un ámbito de independencia relativo frente al sector central, con importantes mecanismos de financiación propios, los cuales no solo van a tener origen en los recursos internos, sino también en los que de manera externa le proporciona la nación a través de la participación en sus rentas, incluyendo la transferencia de recursos, los derechos de participación en las regalías y otros mecanismos diseñados por el legislador, a los que sin embargo, tienen un ámbito de control, regulación e injerencia más riguroso de parte del gobierno, a la cabeza del sector central, una prueba más del centralismo viviente de nuestra estructura ejecutiva.

Sin duda alguna, la importancia en el manejo de los recursos públicos, redundando en la eficacia de la gestión de la administración pública. De tal modo, que resulta imperativo comprender cómo funciona la autonomía fiscal de estas entidades, y de qué forma el ordenamiento evita que estas facultades degeneren en un sistema de dominio autárquico o de repúblicas independientes, confederadas, más propias de un modelo de estado federal de acuerdo con Ricardo Zuluaga Gil (2006). Aunado a ello, cómo responden y se armonizan los

recursos y el presupuesto de las entidades de los órdenes seccional y local a los parámetros fijados en los planes de desarrollo establecidos por el gobierno nacional, para la atención oportuna de las necesidades básicas de sus habitantes, al amparo de la Constitución y la ley, y sin que ello replique definitivamente a desdibujar por completo su autonomía fiscal.

El objetivo principal de esta investigación es determinar y analizar la autonomía fiscal de las entidades territoriales, desde su naturaleza jurídica para el cumplimiento de los fines del Estado, de los cuales se desprenden los siguientes objetivos secundarios y específicos: identificar cuáles son los criterios predominantes que determinan la autonomía fiscal de las entidades territoriales, determinar los límites de la potestad para el manejo fiscal de las entidades territoriales, establecer el alcance de la autonomía fiscal otorgada a las entidades territoriales frente al manejo de los asuntos de su interés y su competencia, analizar la jurisprudencia que fundamenta el alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales a partir de la Constitución Política de 1991.

El ente territorial comienza por identificarse a partir del fenómeno de la descentralización administrativa propiamente dicha, la cual constituye una de tantas matices que caracterizan nuestro modelo de Estado Social de Derecho Unitario, como bien lo consagra el artículo 1° de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“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”.

Entre los sistemas de descentralización de la administración pública, que concurren dentro de nuestro Estado Unitario, además de la descentralización, son: la centralización, la desconcentración, la delegación, y algunas subcategorías que

se desprenden de ellas, como lo es la descentralización administrativa y la descentralización territorial.

La descentralización administrativa y territorial, tiene como eje fundamental focalizar el tratamiento de asuntos, competencias y prioridades de una manera más efectiva, al interior de cada una de las entidades territoriales, la cual se puede dimensionar con la atención oportuna y concreta de las necesidades básicas de sus habitantes, mediante la aplicación integral de planes de desarrollo, debidamente estructurados, en el marco de políticas nacionales diseñadas por el gobierno en sintonía con los distintos sectores locales y seccionales del país.

Desde esta perspectiva, se puede asumir que la autonomía fiscal de las entidades territoriales se adecua al sistema de descentralización territorial vigente, si se tiene en cuenta que se trata de una autonomía ajustada, que gira en torno a unos límites razonables, fijados en el marco de una política fiscal, armonizada con el sector central, de acuerdo con la Constitución y la ley, y que contribuye al manejo mesurado del presupuesto general, y un control más efectivo sobre las facultades o libertad de decisión de los gobernadores y alcaldes, conforme a la Constitución Política; la ley orgánica de presupuesto; la ley anual del presupuesto y sus respectivos reglamentos.

En tal sentido, resultan apropiados los límites fijados para contener la libertad de los entes territoriales en materia fiscal, de lo contrario se formaría una anarquía administrativa que conllevaría a una crisis permanente de inmanejable proporción, pues todas las entidades procuran, la atención prioritaria y el mejor manejo de sus propios intereses, justificados en la necesidad de progreso.

1. LA AUTONOMÍA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA VIGENTE EN COLOMBIA

A partir de la Constitución Política de 1991 (C.P.), se establece que además de la división general del territorio nacional, se deberá tener en cuenta la que determine la ley, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, conforme al artículo 285 de la misma, en ese sentido, se habla de las Entidades Territoriales (EETT), cuya definición se encuentra explícita en la propia Carta Política, al tenor del artículo 286, el cual expresa que:

“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

A su turno, Carlos Cassagne (2009, p. 315) menciona que el caso típico de entidad territorial lo constituye el municipio, y agrega que su competencia no se extiende más allá del ámbito geográfico, respecto de la validez de sus normas generales y actos administrativos que emanan de sus órganos de carácter local.

En estos términos, se puede anticipar que las EETT son básicamente, estructuras o divisiones administrativas territoriales sectorizadas, identificables geográficamente, cuya extensión, alberga, como es natural, grupos, colectivos o segmentos demográficos de población, las cuales pueden adoptar la forma de territorios indígenas, provincias, municipios, distritos y departamentos.

De esa forma, las EETT gozan de autonomía administrativa y están organizadas bajo un ámbito administrativo determinado, consagrado por la ley; del mismo modo, son sujetos de derechos y obligaciones, o lo que es lo mismo,

detentan una personería jurídica¹ propia, al tenor de lo dispuesto en los artículos, 3° del Decreto 1222 de 1986 *“Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”* y 4° del Decreto 1333 de 1986 *“Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”*.

También se destacan los esquemas de asociación que promueve el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011, mediante el cual se pueden conformar, una o varias entidades, como personas jurídicas de derecho público, bajo la dirección y coordinación de una sola junta directiva u órgano de administración.

Ahora bien, el artículo 1° de la Ley 136 de 1994, define al municipio como una entidad territorial fundamental dentro de la división política y administrativa del Estado: *“(…) cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”*.

Esta división política y administrativa, también está sujeta a una categorización que determina en prioridad e importancia las EETT de acuerdo a su capacidad y gestión administrativa, así como su disponibilidad presupuestal, de conformidad con lo establecido en la Ley 617 de 2000², en desarrollo del artículo 302 de la CP.

Todo esto es coherente con el planteamiento de Libardo Rodríguez (2008, p. 66) que establece que las EETT reciben una serie de competencias y funciones administrativas que ejercen en su propio nombre y responsabilidad. Lo que supone un conjunto de herramientas para el manejo estratégico de los asuntos públicos, en la medida que no es posible concentrar o centralizar de forma absoluta la solución y tratamiento de los requerimientos y problemáticas sociales, y de otra índole, en una sola dependencia administrativa, además por razones de eficiencia práctica.

Asimismo, el artículo 287 de la C.P., establece que la autonomía que ostentan las EETT para la gestión de sus propios intereses, no puede desbordar

los límites que les imponen la Constitución y la ley, y que no así, se les ha reconocido ciertos derechos, entre los que se destacan los siguientes:

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

Por su parte, la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (PDET, 2011), ha determinado tres criterios, que definen y clasifican las facultades otorgadas a las EETT, de los cuales se precisan los siguientes: uno político, que supone el derecho de gobernarse por autoridades propias; uno administrativo, para ejercer las competencias que les correspondan; y uno fiscal, que le permite participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

1.1. Criterio Político.

Gobernadores y alcaldes, son las cabezas visibles de la administración seccional y local, los cuales son elegidos directamente por la comunidad, al igual que los órganos de representación popular (asambleas departamentales y consejos municipales); en cada nivel territorial, existe una administración organizada y nombrada por los jefes de elección popular, no obstante, y a partir de allí, se empiezan a evidenciar los primeros límites de la autonomía administrativa de acuerdo con Ricardo Zuluaga Gil (2006 p. 188).

En tal sentido, se encuentra que al tenor del artículo 303 de la C.P., a nivel departamental, el gobernador será el jefe seccional y representante legal del departamento, pero simultáneamente:

*“será **agente** del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento”* (Negrillas fuera de texto).

Término clave, que denota subordinación de parte del gobernador al Sector Central³, representado en el Presidente de la República y su gobierno, pues el agente supone, de acuerdo con la definición más acorde del Diccionario de la Real Academia (DRA, 2001) una: *“persona que obra con poder de otra”*; luego es claro que se trata de un límite a la autonomía de las EETT, al menos en lo que respecta en el mantenimiento del orden público; la ejecución de la política económica general; y los asuntos que mediante convenio suscriba la Nación con los departamentos.

Del mismo modo, el artículo 296 de la C.P., deja entrever que en materia de orden público, prevalecen las decisiones del Presidente de la República, por encima de las que tomen los gobernadores, en los siguientes términos:

“Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

Por otro lado, los artículos 89 y 90 del Decreto 1222 de 1986⁴, corroboran lo planteado, sobre todo cuando precisan que:

“En cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será al mismo tiempo agente del gobierno y jefe de la administración seccional.

El gobernador, como agente del gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el departamento, los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República”.

Y aun y con eso, el jefe de Estado, como suprema autoridad administrativa, también puede nombrar, suspender y separar a los gobernadores, como lo consagran el artículo 304 de la C.P., y de manera concomitante el inciso 3° del artículo 314 de la C.P., facultad que se encuentra limitada a casos taxativos por la Ley, como es el caso de la sanción disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación (PGN) de conformidad con la Ley 734 de 2002.

1.2. Criterio Administrativo.

En lo que respecta a la facultad para ejercer las competencias que les correspondan a las EETT, se encuentra que los numerales 4 y 5 del artículo 150 del C.P., establecen que como primera medida, es deber del Congreso de la República:

“Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

(...)

Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales”.

A su turno, el artículo 187, consagra que las EETT gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites que fijan, la Constitución y la ley y que en tal sentido, la distribución de competencias entre la Nación y las

EETT serán establecidas mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial tal y como lo afirma el artículo 288 de la C.P., el cual agrega que:

“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

Principios que de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 489 de 1998, serán de especial cuidado por parte del Gobierno quien debe velar por su cumplimiento, procurando para el efecto, el desarrollo de disposiciones y normas que al tenor de la descentralización administrativa, profundice en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración.

Adicionalmente, el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011⁵ define una serie de disposiciones en materia de competencias, donde señala que:

“Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

(...)

Parágrafo. *Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.*

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación”.

Estas competencias, además de los principios de la función pública establecidos en el artículo 209 de la C.P., deben estar claramente sustentadas en los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad,

eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad de conformidad con el artículo 27 de la ley en mención.

De igual manera, esa autoridad o poder, que le otorga la ley a las EETT para desarrollar determinadas funciones, tiene incidencia en la organización y manejo de su propio territorio, como lo menciona la sentencia C-795 de 2000 de la Corte Constitucional, cuando afirma que:

“La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial”.

De manera concreta, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 (superando la declaratoria de inexecutable del artículo 7° de la Ley 388 de 1997⁶), determina las competencias territoriales en materia de ordenamiento del territorio, para la nación, el departamento, los distritos especiales, y el municipio.

De las cuales se precisa que para la Nación, corresponde entre otras: la de establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional; la localización de grandes proyectos de infraestructura; la determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, entre otros, las cuales deberán adelantarse coordinados con las EETT.

Mientras que para los departamentos se le otorgan facultades tales como: establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal; articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio; entre otras.

En lo que respecta a los distritos especiales, y el municipio, el mismo artículo 29 les permite: dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas; organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano; así como: formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio; reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

En resumen, Ricardo Zuluaga Gil (2006), aclara que el sector central se reserva la dirección funcional de la mayoría de las competencias estatales; de las (25) funciones básicas del Estado, (15) fundamentales le corresponden en forma exclusiva al sector central, las otras (10), las ejerce de forma compartida con las EETT.

Sin embargo, es claro que tratándose de un Estado Unitario como el nuestro, es claro que no puede existir una autonomía administrativa absoluta, que solo sería aplicable en el contexto de un Estado Federal.

1.3. Criterio Fiscal.

Entre tanto, respecto de la posibilidad de fijar los recursos y de establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones, la sentencia C-414 de 2012 de la Corte Constitucional, precisa los siguientes derechos:

“Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento - recursos de crédito -, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno”.

Claramente se observa, en qué forma se materializan los derechos a participar y percibir las rentas y recursos de fuentes exógenas para el apoyo de la gestión de las EETT, pero es evidente, que una vez más, el control del Sector Central se hace visible, para el manejo de estos recursos, sobre todo cuando tienen origen en fuentes exógenas.

Sin embargo, la Constitución a partir del capítulo IV, también precisa algunos parámetros que determinan la destinación de estos recursos, en efecto, el inciso 4 del artículo 356 de la misma, dispone que:

“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos

domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”.

Mediante sentencia C-077 de 2012, la Corte Constitucional agrega que:

“En consecuencia, la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en la Carta, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción”.

En efecto, se trata de una facultad propia del gobierno nacional para intervenir en el manejo de estas fuentes de financiación y la competencia para su disposición es del orden nacional, sin embargo, en lo que respecta a las fuentes de origen interno, la sentencia C-364 de 2001, de la Corte Constitucional, ha precisado lo siguiente:

“(…) la facultad de injerencia de la ley en los recursos de las entidades territoriales es distinta, según que se trate de dineros que provienen de los ingresos de la Nación (recursos exógenos), o de recursos que provienen de fuentes propias de las entidades territoriales (recursos endógenos). Así, es obvio que en relación con recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención de la ley es restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales se vería vulnerada. En cambio, la ley puede regular más intensamente la forma de utilización de los recursos territoriales exógenos”.

Del mismo modo, el derecho a participar de las rentas también está condicionado por el Congreso de la República, pues una de sus funciones, al tenor del numeral 12 del artículo 150 de la C.P., corresponde a: *“12. Establecer*

contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Aunque el ejercicio de la autonomía fiscal de las EETT comprende un margen de acción más amplio para el adecuado manejo de sus propios intereses, no puede pasar por alto que debe proceder en clara armonía con lo dispuesto en los artículos 287 y numeral 4 del artículo 300 de la C.P., en el sentido, de que sus órganos, como las asambleas departamentales, para el caso del nivel seccional, cuando proceden a: *decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales*”. Situación que no se reproduce de igual forma a nivel local, pues los consejos, tal y como se afirma en el numeral 4 del artículo 313 de la C.P., participan para definir los tributos y gastos locales, mas no intervienen de forma directa.

De otra parte, en materia impositiva, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 338 de la C.P.⁷, el ordenamiento jurídico restringe la autonomía de las EETT para crear impuestos, pues de acuerdo con la C-495 de 1998, de la Corte Constitucional:

“Dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino también a la ley. Lo anterior tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria y del principio de igualdad ante la ley, en virtud del cual, todas las personas tienen el derecho a estar sometidas a un mismo régimen tributario, (...)”.

A renglón seguido, la misma sentencia da el alcance jurídico que supone la autonomía fiscal y ofrece una respuesta a la pregunta sobre ¿Cómo pueden entonces las EETT ejercer sus derechos en materia fiscal?

“El principio de autonomía de las entidades territoriales aparece afirmado en el sentido de que éstas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas, lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos. Cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión”.

Desde esta perspectiva la Corte aclara que los recursos provenientes de los tributos pueden ser administrados con cierta discrecionalidad por parte de las EETT; igualmente sucede en el ámbito municipal, pues de acuerdo con la sentencia C-504 de 2002, la Corte ha precisado que respecto de la autonomía impositiva de los concejos:

“(…) al Congreso le compete la facultad tributaria de manera plena en tratándose de impuestos nacionales, al paso que en el plano territorial dicha potestad la ejerce creando o autorizando el tributo, señalando algunos criterios generales, y si lo considera pertinente, determinando los elementos del mismo”.

Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de radicado (17817) de 2012, también habla de la autonomía impositiva, y precisa con claridad uno de sus más notables límites:

“En efecto, la Sala ha entendido que la autonomía política auténtica es el derecho de las comunidades locales a darse normas jurídicas con un criterio político propio. Eso implica que las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos, no sólo están ahí para ejecutar las leyes, pues, en materia de impuestos, el constituyente quiso fortalecer la autonomía fiscal o tributaria de esas entidades territoriales. Sin embargo, el principio de autonomía política de las comunidades locales tiene que ser interpretado siempre en armonía con el principio de reserva de ley, esto es, con el principio tradicional del unitarismo en cuanto a que debe existir un solo centro de producción normativa: el Congreso de la República”.

Verbigracia, del poder impositivo del legislador, se encuentra en el debate sobre el tema de la valorización del que trata la sentencia C-903 de 2011, donde la Corte aclara, entre otras cosas que:

“Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

Ya en su momento, la Corte, mediante sentencia C-937 de 2010, había explicado que aun así:

“(…) el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregona para el manejo de los asuntos de interés local. Es así como la Corte ha insistido en la necesidad de armonizar estos principios a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos pueden presentarse entre unidad y autonomía”.

Por otra parte, en lo que respecta al buen uso que se le debe dar a los recursos públicos del Estado, esté en cabeza de cualquier sector, el artículo 287 de la C.P., establece que: *"El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación"*.

La Contraloría General de la Nación (CGN) de acuerdo con los artículos 117-121 de la C.P., es un organismo de control encargado de la vigilancia de la gestión fiscal y el control de la administración pública, la cual de acuerdo a la sentencia C-127 de 2002 de la Corte Constitucional, tiene a su cargo, desde el punto de vista material, el control fiscal sobre los fondos o bienes de la nación que les sean transferidos a las EETT a cualquier título de conformidad con el artículo 267 de la C.P.

No obstante, el control fiscal de las EETT, por parte de la CGN opera de manera excepcional, como bien lo afirma la sentencia C-364 de 2001, en los siguientes términos:

"Algo distinto sucede con los recursos propios de las entidades territoriales, respecto de los cuales la intervención de la Contraloría General, en los términos del artículo 267 Superior, deberá ser excepcional; ello, en la medida en que estos recursos son asuntos propios de los entes territoriales, que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto a manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el constituyente".

En otras palabras, el control fiscal excepcional de la CGN, supone un tipo de intervención rigurosa en los procesos e investigaciones que se lleguen adelantar contra las EETT a fin de determinar la responsabilidad fiscal que corresponda, cuando se esté dando un uso indebido de los recursos.

Asimismo, de llegarse a dar dicha intervención excepcional por parte de la Contraloría General, se produce de manera prevalente sobre las contralorías territoriales, en tal sentido, como lo explica la sala de servicio civil del Consejo de Estado, mediante concepto (0043200) de 2013, en los siguientes términos:

“(...) la competencia de la Contraloría General de la República es prevalente, lo cual implica, a juicio de la Sala, que una vez iniciada una actuación por la Contraloría General, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso, y por el contrario, si después de empezada una investigación o proceso por la contraloría territorial, la Contraloría General de la República decide intervenir, su efectiva participación desplaza a la contraloría territorial”.

Cuando las competencias de control fiscal de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales son concurrentes, dispone la Constitución y la Ley que la primera pueda ejercer el control prevalente”.

2. RÉGIMEN PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El análisis del régimen presupuestal de las EETT, empieza por el estudio del principio básico de legalidad, que como tal se encuentra establecido a partir del artículo 345 de la C.P., según el cual las contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas, en tiempos de paz, no podrán ser percibidos, ni podrán hacerse erogación alguna con cargo del tesoro nacional, cuando estos no se hallen incluidos en el de gastos. En otras palabras: no podrá hacerse ningún gasto público, ni transferirse crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto que no haya sido decretado por el Congreso de la Republica; las asambleas departamentales; o por los consejos distritales o municipales.

A su turno, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-772 de 1998, ha precisado que:

“El presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo”.

El presupuesto general supone un conjunto de estimativos de rentas y gastos, calculados para ser apropiados o ejecutados en un periodo de tiempo determinado, el cual, de conformidad con el literal a) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996⁸, se compone de:

“(…) los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del

presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional”.

Igualmente, el literal b), nos habla del presupuesto de gastos (al que también denomina ley de apropiaciones), el cual incluye:

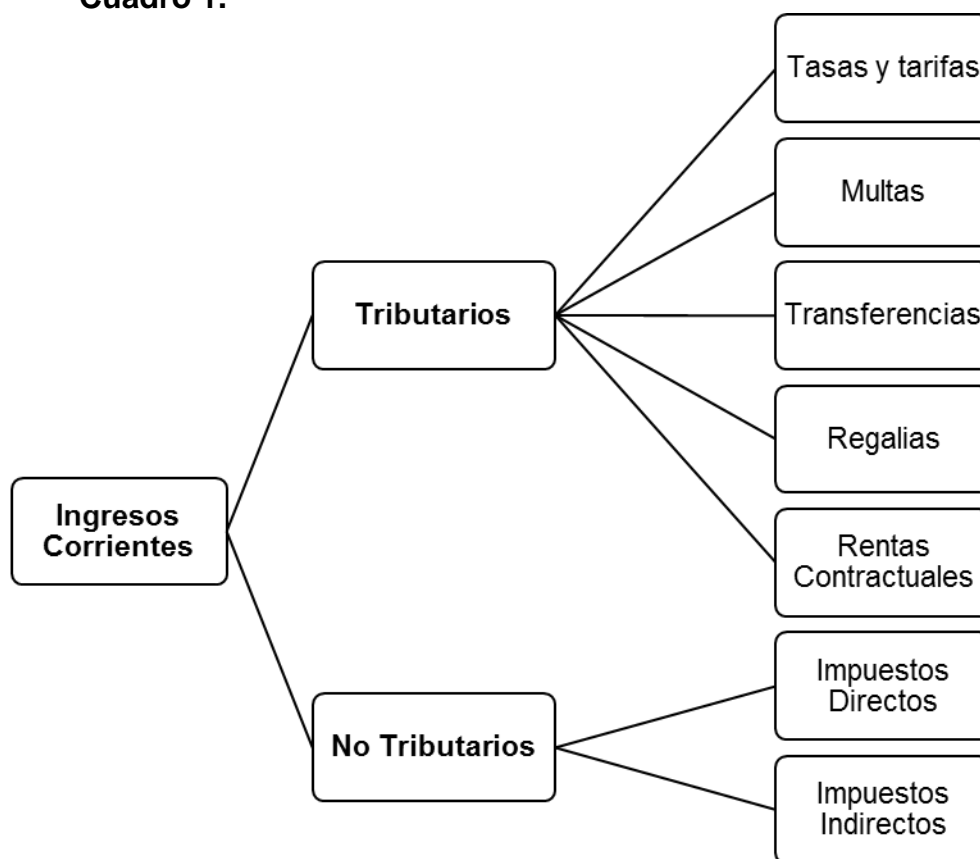
“(…) las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, (...)”

Todo el sistema presupuestal colombiano, está regido por unos principios, (también aplicables a la fiscalidad local) constituidos por una serie de preceptos generales o derroteros, sin los cuales no se podría formular, elaborar o aprobar los diversos elementos del sistema (PDET, 2011), de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, estos principios comprenden : la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad⁹, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.

Según el principio de anualidad, por citar alguno, el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de Diciembre de cada año. Después de esa fecha no se pueden asumir otros compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, en esta fecha, no obstante, los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción de acuerdo con el artículo 14 del Decreto 111 de 1996. Entonces, ¿Cómo se financian las EETT para la gestión de sus asuntos?

Las EETT se financian de los recursos propios; de las transferencias de la Nación (principalmente del sistema de participaciones), y las regalías; los recursos o rentas propias, aquellos generados en forma regular, sujetos al esfuerzo de recaudo, gestión tributaria y prestación de servicios por parte de las EETT (PDET, 2011). En este sentido, el literal a) del artículo 34 del Decreto 111 de 1996 establece que las rentas propias están constituidas por: *“Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, y (...)”*. Así de forma gráfica, se puede representar la composición de los ingresos corrientes de las EETT, en el siguiente:

Cuadro 1.



Nota 1: Cuadro elaborado por: Diana Iguá Pérez (PDET, 2001, p. 116). Y el artículo 358 de la CP.

Por su parte, la Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado en consulta según Radicado No. 854 de 1996, ha definido los ingresos tributarios, en los siguientes términos:

“Los ingresos [no] tributarios se subclasifican en impuestos directos o indirectos aplicados a los contribuyentes y que se destinan para atender la prestación de los servicios inherentes a las funciones municipales. (...) en los municipios están conformados por: Impuestos directos. Son aquellos que gravan la capacidad económica de los contribuyentes, al recaer directamente sobre rentas o patrimonio; y son: impuesto predial unificado y circulación y tránsito. Impuestos indirectos. Gravan indirectamente a un grupo de personas recaudándose de otro grupo, mediante incrementos equivalentes en los precios o costos que se establecen en razón del proceso de producción y consumo. Los impuestos indirectos más importantes son: industria y comercio, avisos y tableros, juegos permitidos, rifas y sorteos, espectáculos públicos y degüello de ganado menor”.

Se precisa que estos no son los únicos recursos que perciben las EETT, pues de acuerdo con el literal b), del artículo 34 del Decreto 111 de 1996, los recursos de capital también constituyen ingresos corrientes, particularmente para los establecimientos públicos, de los cuales se incluyen: los recursos de crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año; los recursos del balance; el diferencial cambiario; los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones.

En lo que respecta a la facultad tributaria de las EETT, el Consejo de Estado, en sentencia con Radicado No. (18141) de 2010, ha subrayado que:

“(...) las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En virtud de esa autonomía, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos

Municipales pueden decretar tributos y gastos locales. El artículo 1 de la Ley 97 de 1913 autorizó la creación del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Bogotá, junto con el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos”.

Cabe aclarar que en lo que se considera a los ingresos no tributarios, los impuestos constituyen una prestación de carácter pecuniario que recae en cabeza de los contribuyentes, los cuales están obligados a cancelar en favor del Estado, para que este pueda atender, a través de sus instrumentos, las necesidades básicas de la población¹⁰ mediante la prestación de los servicios públicos (López Díaz L. & et. al. 2001, p. 165).

A nivel municipal, el Consejo de Estado, mediante sentencia de radicado No. (00317-02) de 2012, precisa que la facultad impositiva territorial no es absoluta, pues:

“Si bien los concejos municipales tienen potestades en materia tributaria, la misma es derivada y está subordinada al principio de legalidad, de tal suerte que los tributos que establezcan los municipios deben haber sido creados por el legislador o autorizada su creación por éste, lo cual, como se precisó en las consideraciones previas, no desconoce la autonomía de las entidades territoriales”.

(...)

El legislador, en quien radica la soberanía impositiva del Estado, puede con fundamento en las normas constitucionales y sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales, para el ejercicio de la facultad impositiva territorial, tal como lo ha reconocido ampliamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación, parámetros que se concretan, entre otros aspectos, en

la autorización del tributo y en la delimitación del hecho gravado con el mismo, quedando en manos de las corporaciones públicas de las entidades territoriales la decisión de establecer autónomamente el gravamen y de señalar los demás elementos del mismo, tal como lo dispone el artículo 338 Superior”.

El artículo 338 de la C.P., habla de la facultad impositiva de las EETT y de manera explícita aclara que en tiempo de paz, esta recae, aunque no de forma exclusiva, en cabeza del Congreso de la Republica y de las corporaciones legislativas de los niveles, seccional y local, reiterando que se pueden crear contribuciones fiscales y parafiscales a los sujetos activos y pasivos, así como los hechos y bases gravables, junto con las tarifas de los impuestos. Del mismo modo, las leyes, ordenanzas y acuerdos, pueden autorizar a las autoridades administrativas para fijar las tarifas y tasas de contribuciones, no obstante en lo que respecta a sus sistemas y métodos para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben haber sido claramente fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con sentencia de radicado No (10001) de 2013, ha dicho que:

“Ese precepto entraña una escala de competencias que en forma directamente proporcional a los niveles nacional y territorial le permiten al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. En consonancia con ello el artículo 313-4 constitucional prevé el ejercicio de las potestades impositivas de las asambleas y concejos al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando ésta no vulnere el núcleo esencial que informa la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos”.

Por otra parte, la autonomía fiscal de las EETT expresada en la facultad impositiva a través de sus corporaciones, tiene otro elemento importante, y es el de la representatividad. Es decir que la exigencia de la legalidad del tributo para poderlo aplicar a los contribuyentes, requiere que estos mismos sean fijados a través de las corporaciones legislativas, de los distintos órdenes territoriales, como bien lo establece el Consejo de Estado, en sentencia de radicado No. (14562) de 2005, cuando afirma que:

“De acuerdo con el principio de legalidad tributaria se ha señalado que comprende el de representación popular, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados.

(....)

Por tanto, las entidades territoriales a través de sus órganos de elección popular, pueden establecer gravámenes siempre y cuando respeten el marco establecido por la disposición de rango legal”.

Un ejemplo concreto de la facultad impositiva otorgada por el legislador, lo trae la sentencia del Consejo de Estado de radicado No. (19181) de 2013, con el impuesto de alumbrado público, así:

“El impuesto de alumbrado público tuvo origen legal en la Ley 97 de 1913, en virtud de la cual el legislador, en ejercicio de su facultad constitucional, autorizó al Distrito Capital de Bogotá para establecer un impuesto “sobre el servicio de alumbrado público”, organizar su cobro y darle el destino más conveniente para atender los servicios municipales, así: “Artículo 1.- El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental”.

Ya en un plano interpretativo, Bastidas Bárcenas (2012), comenta que el Consejo de Estado ha sentado toda una doctrina judicial, en favor de la facultad tributaria¹¹ de las EETT, y ha señalado que tanto el poder ejecutivo colombiano, como el poder ejecutivo del Distrito Capital gozan de autoridad doctrinaria para interpretar las normas tributarias y que en ejercicio de esa autoridad dictan conceptos que son reglamentos administrativos para regir el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

CONCLUSIONES

Es evidente que las EETT, desempeñan un papel importante en la organización y la distribución equitativa de competencias y atribuciones políticas, administrativas y fiscales del Estado. Su propósito no es otro que el de focalizar, atender y suministrar los recursos necesarios para los habitantes de manera más equilibrada, si se le puede decir así.

En efecto las EETT corresponden a estructuras o divisiones administrativas territoriales sectorizadas, identificables geográficamente, las cuales albergan grupos, colectivos o segmentos demográficos de población, bajo la forma de provincias, municipios, distritos y departamentos.

Estas entidades gozan de unos derechos reconocidos por la Carta Política, definidos en el artículo 287, entre los que se encuentran el derecho a: Gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y a participar en las rentas nacionales”, los cuales se resumen en derechos de criterio político, administrativo y fiscales.

Estos derechos están condensados en tres criterios específicos, uno fiscal, uno administrativo y uno político.

También se encontró que gobernadores y alcaldes, son las cabezas visibles de la administración seccional y local, y que estos son elegidos directamente por la comunidad, al igual que los órganos de representación popular (asambleas departamentales y consejos municipales).

En lo que respecta a la autonomía, se pudo determinar que esta no es absoluta, y que todas las competencias otorgadas en favor de las EETT, están delimitadas por unos derroteros y márgenes que demarcan sus orbita de acción, empezando desde luego por los principios de la función pública, como son, desde

luego la: coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad, la complementariedad, la eficiencia, el equilibrio entre competencias y recursos, la gradualidad y la responsabilidad.

Asimismo, la autonomía es un rango variable que cuenta con unos límites, mínimos y máximos de acuerdo con la Sentencia C-889 de 2002 de la Corte Constitucional, según la cual el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y el límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1° de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.

En materia fiscal, el Consejo de Estado en su doctrina judicial, ha definido que las EETT además de la facultad de endeudamiento - recursos de crédito -, cuentan con otros dos mecanismos de financiación. Las fuentes exógenas y las fuentes endógenas, estas primeras admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno, en lo que respecta a su regulación y control.

También se ha establecido que en relación con los recursos territoriales provenientes de fuentes endógenas (recursos propios), la intervención de la ley para su manejo es restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades se vería constantemente vulnerada. En este sentido, se ha detectado una línea jurisprudencial del Consejo de Estado, que permite concluir que en efecto, la autonomía Fiscal de las EETT varía dependiendo del origen de sus fuentes de financiación, dependiendo si son fuentes exógenas o fuentes

endógenas, pues claramente sobre las exógenas pesa un mayor nivel de injerencia.

Por otra parte, se trataron los ingresos corrientes de las EETT, como parte de su autonomía y se determinó que estos se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios, y que en función de ellos se organizaban los impuestos, las regalías, las multas, las rentas contractuales, las transferencias, entre otras.

De cualquier modo, se constató que la autonomía fiscal de las EETT, también es lógicamente limitada, pues ha dicho el Consejo de Estado que si bien tienen potestades en materia tributaria, la misma es derivada y está subordinada al principio de legalidad, de tal suerte que los tributos que establezcan los municipios deben haber sido creados por el legislador o autorizada su creación por éste mismo; situación, que desde luego no constituye un centralismo político puro.

Ahora bien, se puede estimar que es uniforme la postura del Consejo de Estado frente a la autonomía fiscal en materia impositiva y su coherencia con el modelo de descentralización administrativa vigente en Colombia, pues en un sentido amplio, este se aplica ajustado a la naturaleza propia de un Estado Unitario, el cual supone una centralización relativa que consiste en la administración fiscal junto a un órgano central que dirige la actividad estatal, teniendo en cuenta la existencia de otros órganos (descentralizados) que participan en la toma de decisiones políticas, con capacidad de aplicar, ejecutar, suspender, interpretar y fijar los parámetros requeridos en ejercicio de sus facultades.

Desde esta perspectiva, se establece que la autonomía fiscal de las entidades territoriales se adecua al sistema de descentralización territorial vigente, si se tiene en cuenta que se trata de una autonomía relativa y ajustada, que gira en torno a unos límites razonables, armonizados con el sector central, de acuerdo con la Constitución y la ley, y que contribuye al manejo mesurado del presupuesto general, y a un control más efectivo sobre las facultades o libertades de decisión

de los gobernadores y alcaldes, conforme a la Constitución Política; la ley orgánica de presupuesto; la ley anual del presupuesto y sus respectivos reglamentos.

Finalmente, la autonomía fiscal dentro del sistema de descentralización administrativa que opera en Colombia, es más propio de un Estado Unitario como el nuestro, ya que dentro de un Estado centralizado o de centralismo puro, no se puede hablar de autonomía territorial, teniendo en cuenta que este supone un solo centro de impulsión política, desde todos los ámbitos de expresión del poder público, bien sea desde el legislativo, el ejecutivo o el judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- Carlos Cassagne (2009). *Derecho Administrativo*. Bogotá, Editorial Argentina Abeledo-Perrot.
- Caicedo E., Rocío S., Ortiz M., López D., Puyana A., & Herrera Z. (2001). *Régimen de las Entidades Territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN 958-616-427-6.
- Gómez Sierra, F. (2009). *Constitución política de Colombia. Anotada*. Bogotá, Editorial Leyer.
- Gonzales, V., Cárdenas, R., (2011). *Análisis de la Autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia en el Marco del proceso de descentralización 1990-2005*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Rodríguez Libardo, R. (2008). *Derecho administrativo general y colombiano*. Colombia: Editorial Temis S.A.
- Ricardo Zuluaga, G. (2006). *¿Autonomía o desconcentración? el laberinto de las entidades territoriales en Colombia*. En: García R., Girón R. *Estudios sobre descentralización territorial: El caso particular de Colombia*. (pp. 181-199). Cádiz: Servicios de Publicaciones. Universidad de Cádiz.

Cibergrafía

- Ibarra Mares. (2009) *Introducción a las finanzas públicas*. Cartagena de Indias: Fundación universitario tecnológico de Comfenalco. Recuperado de Eumet.net. el día 22 de Abril de 2014. En: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/SECTOR%20PUBLICO%20CENTRALIZADO.htm>

Otros documentos legales

Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (2011). *Descentralización y Entidades Territoriales*. Bogotá, IEMP Ediciones.

Bastidas Bárcenas H. (2012). *Competencias Normativas Tributarias en Colombia*. Ensayo publicado en: *Memorias de las Segundas Jornadas Internacionales de la Función Consultiva*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México. Consultado el 18 de Mayo de 2014. Disponible en formato PDF en: <http://consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/20COMPETENCIAS.pdf>.

Jurisprudencia corte constitucional

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Septiembre de 1998) M.P.: Antonio Barrera Carbonell. C-495 de 1998. Referencia: Expediente D-1968.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Diciembre de 1998) M.P.: Fabio Morón Díaz. C-772 de 1998. Referencia: Expediente D-2107.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Abril de 2001) M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. C-364 de 2001. Referencia: Expediente D-3182.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Abril de 2001) M.P.: Mauricio Gonzales Cuervo. C-077 de 2012. Referencia: Expediente D- 8599.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Julio de 2002) M.P.: Jaime Araujo Rentería. C-504 de 2002. Referencia: Expediente D-3842.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Octubre de 2002) M.P.: Jaime Córdoba Triviño. C-889 de 2002. Referencia: Expediente D-3995.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Febrero de 2002) M.P.: Alfredo Beltrán Sierra. C-127 de 2002. Referencia: Expediente D-3660.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Noviembre de 2007) M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. C-921 de 2007. Referencia: Expediente D-6812.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Noviembre de 2010) M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. C-397 de 2010. Referencia: Expediente D-8114.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Noviembre de 2011) M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. C-903 de 2011. Referencia: expedientes acumulados D-8553 y D-8556.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. (Junio de 2012) M.P.: Mauricio González Cuervo. C-414 de 2012. Referencia: Expediente D-8813.

Jurisprudencia consejo de estado

Colombia. Consejo de Estado. Concepto. (Julio de 1996) C.P.: Roberto Suarez Franco. Radicado: 854.

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Julio de 2001) M.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros. Radicado: 23001-23-31-000-1999-0082-01(17250).

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Noviembre de 2001) M.P.: Camilo Arciniegas Andrade. Radicado 11001-03-24-000-2000-6345

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Septiembre de 2005) M.P.: Merys Camila Campo Salas. Radicado: 4001-23-31-000-2003-00435-01(14562).

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Marzo de 2010) M.P.: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Radicado: 11001-03-27-000-2008-00042-00(18141).

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Marzo de 2012) C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado: 47001-23-31-000-2003-00868-01(17817).

Colombia. Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Mayo de 2012) C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado: 66001-23-31-000-2008-00317-02

Colombia. Colombia. Consejo de Estado. Concepto. (Octubre de 2013) C.P.: German Alberto Bula Escobar. Radicado: 11001 03 06 000 2013 00432 00.

Colombia. Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Enero de 2013) C.P.: Fabio Londoño Gutiérrez. Radicado: 13001-23-31-000-2010-00038-01(19181).

Colombia. Colombia. Consejo de Estado. Sentencia. (Mayo de 2013) C.P.: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Radicado: 630012331000201000100 01.

Leyes, Decretos y Resoluciones.

Colombia, Presidente de la República. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. 18 de Abril de 1986. Decreto 1222 de 1986.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 43.091. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio de 1997. Ley 388 de 1997.

Colombia, Presidente de la República. Diario Oficial 43904. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos. 22 de Febrero de 2000. Decreto 262 de 2000.

Colombia, Congreso de la Republica. Diario oficial 48115. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de Junio de 2011. Ley 1454 de 2011.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 42.692. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Enero 18 de 1996. Decreto 111 de 1996.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 44.654. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diciembre 21 de 2001. Ley 715 de 2001.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 42.973. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Febrero 04 de 1997. Ley 358 de 1997.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 48.115 .973. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 29 de 2011. Ley 1454 de 2011.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 41.377. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 02 de 1994. Ley 136 de 1994.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 44.188. "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan

normas para la racionalización del gasto público nacional. Octubre 06 de 2000. Ley 617 de 2000.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 44.699. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Febrero 02 de 2002. Ley 734 de 2002.

Colombia, Congreso de la República. Diario Oficial 43464. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 1998. Ley 489 de 1998.

¹ *“Las entidades territoriales conformadas según lo establecido en la Constitución, para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado, corresponden a la descentralización administrativa territorial, y por tanto, ostentan la condición de personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios y empleados son servidores públicos”* (Sentencia C-921 de 2007).

² Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

³ *“En algunos países el Sector Público Centralizado que es el gobierno nacional, además de conformarlo la presidencia de la República está constituido por un Vicepresidente, los ministerios y departamentos administrativos. Para la ejecución de todas sus tareas de orden administrativo a nivel nacional y regional, se crea un número de secretarías o ministerios que puede diseñar el presidente o el congreso por una ley, la que debe distribuir las tareas que han de estar a cargo de cada secretaría o ministerio”.* (Ibarra, 2009, p. 44).

⁴ Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

⁶ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁷ *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

⁸ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

⁹ Verbigracia, artículo 1 del Decreto 1101 de 2007, establece que: *“los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo”.*

A su vez, el artículo 2, dispone que: *“Los recursos que se manejan en cuentas maestras separadas para el recaudo y gasto y demás cuentas en los que se encuentren depositados los recursos de transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, y las cuentas de las Entidades Territoriales en que manejan recursos de destinación social constitucional, son inembargables en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en la Ley 715 de 2001 y las demás disposiciones que regulan la materia.*

A su turno, mediante sentencia de Radicado No. (17250) de 2001, el Consejo de Estado ha precisado, respecto del principio de inembargabilidad que:

“(…). Bajo este propósito el constituyente protege las asignaciones del situado fiscal para garantizar la efectividad de su destinación, pues, la filosofía que orienta el situado fiscal es que las entidades territoriales asuman la totalidad del gasto en salud básica y educación, con el fin de que el gobierno central se despoje de toda responsabilidad en estas áreas del gasto.

La distribución de los recursos indicada en el párrafo anterior a los entes territoriales, quedarían amparados bajo el principio de inembargabilidad no solo por así disponerlo la Ley Orgánica de Presupuesto, sino porque el constituyente señaló su destinación. La misma suerte correrían las rentas nacionales de destinación específica para inversión social y las asignadas a entidades de previsión social y las antiguas intendencias y comisarías”.

¹⁰ *“Para tal fin, la Nación le entrega una serie de competencias a las EETT a través de la descentralización administrativa, las cuales estarán acompañadas de una distribución de recursos públicos, que para este caso se hará a través de transferencias de los diferentes niveles del gobierno. Además de hacer uso de los ingresos propios generados por estas”.* (Gonzales, V., Cárdenas, R.,. 2011, p. 86).

¹¹ *“En efecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha entendido que la autonomía política auténtica es el derecho de las comunidades locales a darse normas jurídicas con un criterio político propio. Eso implica que las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) no sólo están ahí para ejecutar las leyes, pues, en materia de impuestos, el constituyente quiso fortalecer la autonomía fiscal o tributaria de esas entidades territoriales”.* (Bastidas Bárcenas, 2012).